



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КВ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

1-2/2020

Редакційна рада

- І. Сліденко** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник (голова редакційної ради)
- Ю. Барабаш** — проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Гранат** — суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці, доктор наук, професор
- І. Гриценко** — декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор
- М. Гультай** — суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, доцент
- М. Козюбра** — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- В. Колісник** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Костицький** — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- В. Лемак** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Мельник** — суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор
- А. Селіванов** — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- В. Тихий** — суддя Конституційного Суду України у відставці, радник президії НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- О. Тупицький** — Голова Конституційного Суду України, кандидат наук з державного управління
- Б. Футей** — суддя Федерального суду претензій США, доктор права, професор
- Н. Шаптала** — суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук
- С. Шевчук** — колишній суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- В. Шишкін** — суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент

У НОМЕРІ

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019. 9

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 від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019. 19

**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 26

**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 31

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 33

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 50

**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 62

**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 66

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 68

**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 75

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 77

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) 92

Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)

у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22 січня 2020 року № 1-р(1)/2020 112

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» 128

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII від 23 січня 2020 року № 1-р/2020. 135

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII 154

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. 159

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 174

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окре-

мих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 183

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

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 187

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 194

**Окрема думка судді Конституційного Суду України
Філюка П. Т.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 198

Розбіжна думка судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 203

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 236

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

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 243

ЗОВНІШНІ ЗВ’ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Грудень 2019 року — березень 2020 року 246

**Інформація про виконання бюджету
Конституційним Судом України за 2019 рік 250**

Вітаємо ювілярів 253

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

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:

Тупицького 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

установив:

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 України 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 Судом України його виключних конституційних повноважень з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження, а також актів з питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України (обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України).

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 підмінює 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 Кабінету 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 утримання під вартою чи арештом до винесення обвинувального 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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-r/2019 dated December 2, 2019 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies 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 149^{1.2} 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 149^{1.2} of the Constitution. Such review shall be carried out in accordance with the requirements defined in Article 149^{1.3} 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

установив:

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, № Res (2000)19 зазначено, що «у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури» (пункт 14).

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 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».

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 Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-r(II)/2019 dated December 13, 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 за-

хисту, 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 6)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 законом 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 неупереджено³.

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.

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.

³ Бордоська декларація від 18 листопада 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a50.

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

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

**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:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса 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

установив:

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 — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті 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 зо-

середжені 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 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).

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 Конституцією 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, унеможливорюється 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 пропонуваного 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 національні комісії регулювання природних монополій є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які утворюються та ліквідуються 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 противаги, 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, пропонувані Законом проектом 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 пропонувані 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, пропонуваних 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, пропонованих 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 еventуальна 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 пропоновані 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 ліквідувати 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 уможливорює 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 відповідала 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, призначає 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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-v/2019 dated December 16, 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-rp/2001 dated May 23, 2001;
- No. 7-rp/2003 dated April 10, 2003;
- No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;
- No. 17-rp/2004 dated November 18, 2004;
- No. 4-rp/2008 dated April 4, 2008;
- No. 32-rp/2009 dated December 17, 2009;
- No. 7-rp/2011 dated June 21, 2011;
- No. 3-r/2019 dated June 6, 2019;
- No. 5-r/2019 dated June 13, 2019;
- No. 6-r/2019 dated June 20, 2019.

Opinions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 1-v/2003 dated October 30, 2003;
- No. 6-v/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 — головуючого, 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,
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 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 Совгірю 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 Ключковського 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 шістдесяті 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 Законом 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 Верхов-

ної 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, частини друга, шоста, десята статті 83, частина перша статті 84, частина перша статті 87, частини перша, третя статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, стаття 110, частини 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 конституційну 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 запропоновані Законопроект змін 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 Законопроект 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 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.

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 пропоновані 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 України 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 Законом пропонується внести зміни до статей 76 та 77 Конституції України та доповнити її розділ XV «Перехідні положення» пунктом 17. Верховна Рада України протягом року Законом не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала зазначених положень Конституції України.

Отже, Закон 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».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-v/2019 dated December 16, 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-rp/98 dated February 26, 1998;

No. 5-rp/2000 dated April 18, 2000;

No. 17-rp/2002 dated October 17, 2002;

No. 11-rp/2008 dated May 27, 2008;

No. 3-r/2017 dated December 21, 2017.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 1-v/2000 dated June 27, 2000.

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, конституційну 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
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:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
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 (частини 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 блокованого 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 й 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 No. 12-r/2019 dated December 20, 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 every 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.

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 застосовуватись 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 третьої статті 2); за напрямками 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

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:

Тупицького 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

установив:

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–IX 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 третинною 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 «вирок» 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 передбачає 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 достроково 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 Законопроектом зміни 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 Законопроектом 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 проекту 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/Моп(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 відкликання 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 Законопроекту, 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 переслідуюваною метою, природа санкції має відповідати тяжкості правопорушення. Крім того, застосоване в Законопроекті 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 її запропоновано в Законопроекті 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 Законопроекті 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 повноважень 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 пропонуються 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 порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані пунктом 1 Законопроєкту 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. Законопроєкт містить пункт 2 такого змісту:

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

Пункт 2 Законопроєкту 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 унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

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

7. За статтею 158 Конституції України законопроєкт 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 законопроєкту (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 Законопроєкт не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 81 Конституції України.

Отже, Законопроєкт 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. Законопроєкт 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. Законопроєкт про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народ-

ного 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 No. 9-v/2019 dated December 24, 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 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 of 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.

Supplementary Information

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 Рішен-

ня 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–XII).

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 достроково 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 передуює 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'єктивного права не з волі особи. Такий порядок настання юридичних наслідків за оголошеною народним депутатом України заявою про складення 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 неособи-**

стого 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 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».

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 демократії. 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 запропованою 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 встановлення, 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 ґарантують 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 ґарантує 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 ґарантованих 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 правомочности 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 тяжити до свавільного способу її здійснення, і до того, що не беруться до уваги погляди груп, які належать до меншости, а й для того, щоб забезпечити ґарантоване 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 наявности 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 невідокремним 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 ґарантовано 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 ґарантованої Конституцією можливости політичним партіям об'єднуватися у виборчий блок порушує принцип політичної багатоманітности 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*). Підґрунтя 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, «протилежний 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 ґарантовані 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 Законопроекту, одним із головних аспектів його мети є «забезпечення парламентської дисципліни». У цьому контексті сумнівів щодо легітимності переслідуваної Законопроектом 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 принципів 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 могли б 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 ґарантувати 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 депутатського 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 невідомо 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 сто-

совно 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, § 11*]; «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 суттєвий 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 ідеться, 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 *Mattews 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 принципові 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. Допускається, 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, передбаченості, 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) парламентом 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 судоустрою 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 Законопроєкту 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 доповненим 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 «посилювати 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 впливає, 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 ті 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.

Суддя

СЕРГІЙ ГОЛОВАТИЙ

26 грудня 2019 року

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»

м. Київ
22 січня 2020 року
№ 1-р(І)/2020

Справа № 3-154/2019(3522/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 35, ст. 376).

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М. та дослідивши матеріали справи, Перший сенат Конституційного Суду України

у с т а н о в и в :

1. Плескач В. Ю. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо перевірки на відповідність положенням частини першої статті 8, частини третьої статті 15, статті 34 Конституції України (конституційність) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (далі — Закон № 2136), які застосовані в остаточному судовому рішенні у його справі — постанові Другого апеляційного адміністративного суду від 23 квітня 2019 року.

Третя колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 19 червня 2019 року відкрила конституційне провадження у справі.

У другому реченні частини четвертої статті 42 Закону № 2136 передбачено, що інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається.

З аналізу змісту конституційної скарги та долучених до неї копій судових рішень впливає таке.

У січні 2019 року Плескач В. Ю. звернувся до Конституційного Суду України із запитом на інформацію, у якому просив надати йому копії конституційних скарг Петрика І. Й. та Павленко В. С. Секретаріат Конституційного Суду України листом від 15 січня 2019 року відмовив Плескачу В. Ю. у наданні копій зазначених конституційних скарг відповідно до положень пункту 3 частини третьої, другого речення частини четвертої статті 42 Закону № 2136. Цю відмову автор клопотання оскаржив у судовому порядку.

Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 23 квітня 2019 року залишив без змін рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2019 року, яким адміністративний позов Плескача В. Ю. до Конституційного Суду України про зобов'язання надати публічну інформацію було задоволено частково, зокрема зобов'язано Конституційний Суд України надати Плескачу В. Ю. інформацію стосовно конституційної скарги Павленко В. С., а у задоволенні позовної вимоги Плескача В. Ю. про надання йому копії конституційної скарги Петрика І. Й. відмовлено, оскільки «конституційна скарга належить до матеріалів справи, а тому не може бути надана до завершення її розгляду».

Автор клопотання вважає, що встановлене оспорюваними положеннями Закону № 2136 обмеження є безальтернативним, негнучким і категоричним усупереч принципу верховенства права, а також є непропорційним втручанням у його право на доступ до інформації як складової права на свободу думки і слова та вільного вираження своїх поглядів і переконань. На думку Плескача В. Ю., «монополія Конституційного суду України щодо текстів конституційних скарг, по яким не прийнято рішення — є цензурою в сфері конституційного судочинства».

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

2.1. У Конституції України передбачено, що Україна є, зокрема, демократичною, 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).

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).

В Україні заборонена цензура (частина третя статті 15 Конституції України). Під цензурою слід розуміти контроль з боку інститутів публічної влади за змістом та розповсюдженням інформації з метою захисту інформаційного простору, тобто прями або опосередковані дії держави, спрямовані на обмеження чи навіть

заборону поширення інформації, яку вона вважає шкідливою чи не потрібною для суспільства.

Відповідно до статті 34 Основного Закону України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша); кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (частина друга); здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина третя).

2.2. Положення частин першої, другої статті 34 Конституції України кореспондуються з пунктом 1 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, згідно з якою кожен має право на свободу вираження поглядів; це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Пунктом 2 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року передбачено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

Відповідно до частини третьої статті 34 Конституції України здійснення прав, гарантованих положеннями частин першої, другої цієї статті, може бути обмежене законом, зокрема, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Передбачена Конституцією України можливість обмеження права особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується з положеннями пункту 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, згідно з якими при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Встановлені частиною третьою статті 34 Основного Закону України обмеження реалізації права на інформацію кореспондуються з положеннями статті 32 Конституції України, відповідно до частин першої, другої якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Зазначені конституційні приписи дістали свій розвиток у Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657–XII зі змінами (далі — Закон № 2657),

який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації (преамбула). Відповідно до Закону № 2657 кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів; реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб (стаття 5); право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина друга статті 6).

Даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, Конституційний Суд України наголосив, що Конституцією України визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, оскільки реалізація цих прав не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, у тому числі й конституційне право особи на невтручання в її особисте і сімейне життя; збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абзац шостий пункту 4, абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду 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 від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України також зазначив, 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 (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019).

Таким чином, право особи на доступ до інформації, гарантоване статтею 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, які передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісного змісту такого права.

2.3. За положеннями преамбули, статей 1, 4 Закону № 2657 суб'єктами інформаційних відносин, тобто відносин щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, є фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень); об'єктом інформаційних відносин є інформація — будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Відповідно до статті 20 Закону № 2657 за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом; відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939–VI зі змінами (далі — Закон № 2939), та інформації, що становить суспільний інтерес, визначено Законом № 2939.

За статтею 1 Закону № 2939 публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом № 2939; публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Розпорядниками інформації для цілей Закону № 2939 визнаються, зокрема, суб'єкти владних повноважень — органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання (пункт 1 частини першої статті 13). Згідно з частиною четвертою статті 13 Закону № 2939 усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися Законом № 2939.

Відповідно до частини першої статті 147 Конституції України та статті 1 Закону № 2136 Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції 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 (частина друга статті 147 Основного Закону України).

За Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України, зокрема, 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 (частина перша статті 147, пункт 1 частини першої, частина друга статті 150);

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 (частина перша статті 147, пункт 2 частини першої, частина друга статті 150);

3) 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);

4) 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);

5) 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 шоста статті 111, частина третя статті 151);

6) 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);

7) 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);

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України (частина друга статті 137);

9) вирішення питань 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 (стаття 151¹).

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

За змістом частини першої статті 3 Закону № 2136 Конституційний Суд України діє відповідно до повноважень, визначених Конституцією України; Закон № 2136 устанавлює порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, порядок конституційного провадження, процедуру розгляду справ та виконання рішень і висновків.

Отже, Конституційний Суд України є суб'єктом владних повноважень і розпорядником публічної інформації у розумінні Закону № 2939 і керується його положеннями при вирішенні питань щодо доступу до інформації.

2.4. Згідно з положеннями статті 4 Закону № 2939 одним із принципів забезпечення доступу до публічної інформації є принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень (пункт 1 частини першої). Статтею 2 Закону № 2136 відкритість визначено однією із засад діяльності Конституційного Суду України.

Водночас статтею 6 Закону № 2939 встановлено, що конфіденційна, таємна та службова інформація є інформацією з обмеженим доступом (частина перша); обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (частина друга); інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше (частина четверта); обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ; якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (частина сьома).

Системний аналіз положень Закону № 2136 вказує на те, що Конституційний Суд України є розпорядником як відкритої публічної інформації, так і інформації з обмеженим доступом.

Так, у статті 6 Закону № 2136 передбачено, що розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань,

коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Конституційного Суду України; закрите пленарне засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом; осіб, які виявили бажання бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України, допускають до приміщення Конституційного Суду України та до Зали засідань Конституційного Суду України в порядку, встановленому Регламентом Конституційного Суду України; представники засобів масової інформації, акредитовані в Конституційному Суді України, можуть здійснювати відео- та фотофіксацію, вести аудіозапис відкритої частини пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України в порядку, встановленому Регламентом Конституційного Суду України.

Згідно зі статтею 66 Закону № 2136 Велика палата Конституційного Суду України ухвалює рішення, надає висновок на закритій частині пленарного засідання (частина восьма); виступи суддів Конституційного Суду України у закритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України є службовою інформацією і не можуть бути розголошені (частина дев'ята); протокол закритої частини пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України не може бути розголошений і зберігається окремо від матеріалів справи (частина десята). За статтею 67 Закону № 2136 сенат Конституційного Суду України ухвалює рішення на закритій частині пленарного засідання (частина восьма); виступи суддів Конституційного Суду України на закритій частині пленарного засідання сенату Конституційного Суду України є службовою інформацією і не можуть бути розголошені (частина дев'ята); протокол закритої частини пленарного засідання сенату Конституційного Суду України не розголошується і зберігається окремо від матеріалів справи (частина десята).

Оприлюднення всіх актів Конституційного Суду України за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України або в окремих випадках за ухвалою Конституційного Суду України — в Залі засідань Конституційного Суду України, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення; опублікування акта Конституційного Суду України разом з окремою думкою судді Конституційного Суду України здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України (частина перша статті 94 Закону № 2136).

Питання доступу до публічної інформації в Конституційному Суді України врегульовано статтею 42 Закону № 2136, якою встановлено, що акти Конституційного Суду України, засідання Конституційного Суду України та інформація щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України, є відкритими, якщо інше не встановлено Законом № 2136; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Конституційному Суді України усної або письмової інформації про результати розгляду його справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до рішення Конституційного Суду України в порядку, встановленому Законом № 2136; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, перебіг справи, дату і час засідань

ня сенату Конституційного Суду України, Великої палати Конституційного Суду України є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України, якщо інше не встановлено Законом № 2136; Конституційний Суд України на своєму офіційному вебсайті оприлюднює: інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань Великої палати Конституційного Суду України та сенатів Конституційного Суду України, пресрелізи, іншу інформацію; матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Конституційним Судом України справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Конституційного Суду України; щорічну інформаційну доповідь Конституційного Суду України; Конституційний Суд України надає інформацію за запитами відповідно до Закону № 2939; інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається; оприлюднення та надання інформації за запитами забезпечує Секретаріат Конституційного Суду України.

Таким чином, з аналізу наведених положень Закону № 2136 випливає, що така засада діяльності Конституційного Суду України, як відкритість, забезпечується шляхом проведення публічного розгляду справ на пленарних засіданнях сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України (за винятком закритої частини цих засідань); надання вільного доступу до публічної інформації, якою володіє Конституційний Суд України та яка, зокрема, підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті Конституційного Суду України (окрім доступу до матеріалів закритої частини пленарних засідань сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України, що є службовою інформацією, матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом, та матеріалів справи, яка перебуває на розгляді Конституційного Суду України); оприлюднення всіх актів Конституційного Суду України за результатами конституційного провадження на офіційному вебсайті Конституційного Суду України або в окремих випадках за ухвалою Конституційного Суду України – у Залі засідань Конституційного Суду України; опублікування акта Конституційного Суду України разом з окремою думкою судді Конституційного Суду України у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України.

2.5. Положення статті 42 Закону № 2136 забезпечують відкритість публічної інформації, що є у розпорядженні Конституційного Суду України, однак встановлюють одне обмеження щодо можливості її надання: інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається (друге речення частини четвертої).

Із дослідження оспорюваних положень Закону № 2136 вбачається, що вони стосуються втручання в особисту свободу кожного в частині права на доступ до інформації, гарантованого статтею 34 Конституції України. Хоча статтею 34 Конституції України імпліцитно передбачено конституційне право особи на доступ до інформації, якою володіє орган публічної влади, однак це право не є абсолют-

ним і може бути обмежене у випадках, визначених частиною третьою цієї статті. До того ж встановлене оспорюваними положеннями Закону № 2136 обмеження має темпоральну дію і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України певної справи. Отже, таке обмеження може бути здійснене лише відповідно до закону, з легітимною метою та має бути необхідним у демократичному суспільстві.

Наведене кореспондується з положеннями пункту 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, за змістом яких реалізація права отримувати інформацію як складова права на свободу вираження поглядів має відбуватися з урахуванням умов, обмежень або санкцій, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Пунктом 4 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року № R (2002) 2 передбачено, що держави-члени можуть обмежувати право доступу до офіційних документів; обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті захисту, зокрема, приватного життя та інших законних приватних інтересів; конфіденційності обговорень всередині органу державної влади або ж між декількома органами державної влади під час внутрішнього процесу вироблення документа; «у доступі до документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення вміщеної в офіційному документі інформації призводить або може призвести до порушення одного з інтересів, які викладені в пункті 1, незважаючи на переважаючий інтерес громадськості в такому оприлюдненні» (підпункти 4.1, 4.2).

Оцінюючи на конституційність положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону № 2136, Конституційний Суд України виходить з того, що він розглядає справи за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою в межах повноважень, визначених Конституцією України. Отже, матеріалами справи слід вважати всі документи, які подані до Конституційного Суду України суб'єктами права на конституційне подання, конституційне звернення, конституційну скаргу, а також отримані та створені в процесі конституційного провадження і сформовані у справу. Будь-які матеріали справи, яку розглядає Конституційний Суд України, можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

Оскільки конституційне подання та конституційне звернення, які подаються органами публічної влади та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, мають ознаки публічності, то вони оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України. Конституційна скарга відповідно до статей 55, 56, 77 Закону № 2136 є індивідуальною формою звернення до Конституційного Суду України, містить персональні дані особи (конфіденційну інформацію про особу), передумовою її подання є застосування закону України (його окремих положень) в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Оскільки вимоги до конституційної скарги, визначені у статтях 55, 56

Закону № 2136, та умови її прийнятності за статтею 77 Закону № 2136, а також правове обґрунтування, яке суб'єкт права на конституційну скаргу покладає в основу своєї конституційної скарги, практично завжди індивідуалізовані, є результатом інтелектуальної діяльності та відображають бачення суб'єктом права на конституційну скаргу відповідної правової ситуації, то тексти конституційних скарг не є публічною інформацією і не оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України.

Відповідно до статті 11 Закону № 2657 інформація про фізичну особу (персональні дані) — це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (частина перша); не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини; до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (абзац перший частини другої). Згідно з частиною другою статті 21 Закону № 2657 інформація про фізичну особу є конфіденційною.

Стаття 7 Закону № 2939 визначає конфіденційну інформацію як інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (перше речення частини першої); розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга). Відповідно до частини третьої статті 10¹ Закону № 2939 публічна інформація, що містить персональні дані фізичної особи, оприлюднюється та надається на запит у формі відкритих даних у разі додержання однієї з таких умов: персональні дані знеособлені та захищені відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; фізичні особи (суб'єкти даних), персональні дані яких містяться в інформації у формі відкритих даних, надали свою згоду на поширення таких даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; надання чи оприлюднення такої інформації передбачено законом; обмеження доступу до такої інформації (віднесення її до інформації з обмеженим доступом) заборонено законом.

Конституційний Суд України також зауважує, що відповідно до статті 29 Закону № 2657 інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення; предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Таким чином, положення статті 42 Закону № 2136 у взаємозв'язку з наведеними положеннями Закону № 2657 та Закону № 2939 — це збалансований механізм реалі-

зації права кожного збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію в аспекті статей 32, 34 Конституції України. Оспорювані положення Закону № 2136 спрямовані на захист інформації з обмеженим доступом, зокрема персональних даних особи (конфіденційної інформації про особу), що містяться в матеріалах справи, яку розглядає Конституційний Суд України, а отже, мають легітимну мету.

Легітимна мета положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону № 2136 також полягає в убезпеченні Конституційного Суду України від можливого витоку інформації щодо справи, яка розглядається ним в порядку конституційного провадження. Та обставина, що справа розглядається Конституційним Судом України, означає, що матеріали цієї справи є предметом дослідження Конституційного Суду України з метою ухвалення ним обґрунтованого та неупередженого рішення у справі, що необхідно пов'язувати з таким проголошеним частиною другою статті 147 Конституції України та закріпленим у статті 2 Закону № 2136 принципом діяльності органу конституційної юрисдикції, як незалежність, тому встановлене оспорюваними положеннями Закону № 2136 обмеження, яке полягає у ненаданні інформації за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, має на меті унеможливити тиск і сторонній вплив на Конституційний Суд України. Водночас оспорювані положення Закону № 2136 не містять застережень стосовно надання інформації щодо матеріалів справ, які вже були розглянуті Конституційним Судом України і завершилися прийняттям ним відповідних актів. Відсутність вказаних застережень обумовлена, зокрема, суспільною значимістю актів Конституційного Суду України та їх впливом на реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків осіб.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що обмеження, встановлене у другому реченні частини четвертої статті 42 Закону № 2136, стосовно ненадання інформації за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, ґрунтується на приписах закону, переслідує таку легітимну мету, як захист прав осіб, зокрема права на невтручання в особисте і сімейне життя, гарантованого статтею 32 Конституції України, та забезпечення конституційного принципу незалежності діяльності Конституційного Суду України у ході реалізації ним своїх юрисдикційних повноважень у формі конституційного провадження у справах за конституційними поданнями, конституційними зверненнями, конституційними скаргами, і є необхідним у демократичному суспільстві. Вказане законодавче обмеження не є цензурою у сфері конституційного провадження, оскільки має тимчасовий характер і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України справи.

Отже, положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону № 2136 не суперечать положенням частини першої статті 8, частини третьої статті 15, статті 34 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 65, 67, 74, 77, 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 другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд 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».

ПЕРШИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r(I)/2020 dated January 22, 2020 in the case upon the constitutional complaint of Viacheslav Pleskach concerning the conformity of the provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» to the Constitution (constitutionality)

V. Yu. Pleskach appealed to the Constitutional Court to review the conformity of the provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» No. 2136–VIII dated 13 July 2017 (hereinafter referred to as the Law No. 2136) to the provisions of Articles 8.1, 15.3, 34 of the Constitution (constitutionality). The second sentence of Article 42.4 of the Law No. 2136 stipulates that no information shall be provided upon request concerning the cases pending before the Court.

The right of a person to access to all information, guaranteed by Article 34 of the Constitution, is not absolute and may be subject to restrictions. Such restrictions should be exceptions provided for by law, pursue one or more legitimate aims and be necessary in a democratic society. In case of restriction of the right to access to information, the legislator is obliged to introduce such legal regulation that will allow to optimally achieve a legitimate aim with minimal interference with the exercise of the said right and not to violate the essential content of such right.

According to the provisions of the preamble, Articles 1, 4 of the Law «On Information» No. 2657–XII dated October 2, 1992 as amended (hereinafter referred to as the Law No. 2657) the subjects of information relations, that is, the relations concerning the creation, collection, receipt, storage, use, dissemination, security, protection of information, are individuals, legal entities, associations of citizens, subjects of power (bodies of state power, bodies of local self-government, other subjects exercising power management functions in accordance with the legislation, including exercising the delegated powers); the object of information relations is information, i.e. any information and/or data that can be stored on a physical media or displayed electronically.

The procedure for exercising and ensuring the right of everyone to access to information in the possession of authorities, other public information managers, defined by the Law «On Access to Public Information» No. 2939–VI dated January 13, 2011, as amended (hereinafter referred to as the Law No. 2939) and information of public interest is established by the Law No. 2939.

The managers of information for the purposes of the Law No. 2939 are, in particular, the subjects of power, i.e. bodies of state power, other state bodies, local self-government bodies, bodies of power of the Autonomous Republic of Crimea, other subjects exercising their managerial functions in accordance with legislation and

decisions of which are binding (Article 13.1.1). According to Article 13.4 of the Law No. 2939, all managers of information, irrespective of the legal act on the ground of which they are acting, must be guided by the Law No. 2939 when deciding on access to information.

Pursuant to the content of Article 3.1 of the Law No. 2136, the Constitutional Court acts in accordance with the powers established by the Constitution; the Law No. 2136 establishes the procedure for organisation and activity of the Constitutional Court, the procedure for constitutional proceedings, the procedure for consideration of cases and the execution of decisions and opinions.

The Constitutional Court is the subject of power and the manager of public information within the understanding of the Law No. 2939 and is guided by its provisions in resolving issues regarding access to information.

The Constitutional Court is the manager of both open and restricted information.

Access to public information in the Constitutional Court is regulated by Article 42 of the Law No. 2136.

Such fundamental of the activity of the Constitutional Court as openness is ensured through public hearings of cases at the plenary sessions of the Senate of the Constitutional Court or of the Grand Chamber of the Constitutional Court (except for the in-camera part of these sessions); provision of free access to public information in possession of the Constitutional Court and, in particular, subject to be public on the official website of the Constitutional Court (except for access to the materials of the in-camera part of the plenary sessions of the Constitutional Court or the Grand Chamber of the Constitutional Court, which is service-based information, materials containing restricted information, and case files pending before the Constitutional Court); publication of all acts of the Constitutional Court following the results of the constitutional proceedings on the official website of the Constitutional Court or, in individual cases, upon the Constitutional Court's ruling, in the courtroom of the Constitutional Court; publication of an act of the Constitutional Court together with the dissenting opinion of a judge of the Constitutional Court in the Bulletin of the Constitutional Court and in other official publications.

The provisions of Article 42 of the Law No. 2136 ensure the openness of the public information in possession of the Constitutional Court, but set one limitation as to the possibility of providing it: no information shall be provided upon request concerning the cases pending before the Court (second sentence of Article 42.4).

Although Article 34 of the Constitution implicitly provides for a person's constitutional right to access to information in possession of a body of public power, this right is not absolute and may be restricted in the cases specified in paragraph three of this article. In addition, the restriction set out in the disputed provisions of the Law No. 2136 has a temporal effect and ends at the same time as the Constitutional Court concludes consideration of a particular case. Therefore, such a restriction can be implemented in pursuance to the law only, with a legitimate aim, and should be necessary in a democratic society.

The Constitutional Court proceeds from the fact that it considers cases upon constitutional petitions, constitutional appeals, and constitutional complaints within the powers defined by the Constitution. Therefore, all documents submitted to the

Constitutional Court by the subjects of the right to constitutional petition, constitutional appeal, constitutional complaint, as well as received and drafted in the course of constitutional proceedings and formed into the case, should be considered as case files. Any case file considered by the Constitutional Court may contain restricted information.

Since the constitutional petitions and constitutional appeals submitted by the bodies of public power and persons authorised to perform the functions of the state have signs of publicity, they are published on the official website of the Constitutional Court. A constitutional complaint, under Articles 55, 56, 77 of the Law No. 2136, is an individual form of referral to the Constitutional Court, contains personal data of a person (confidential information about a person), the prerequisite of its submission is the application of the law (its separate provisions) in the final court decision in the case of the subject of the right to constitutional complaint.

The Constitutional Court notes that under Article 29 of the Law No. 2657, restricted information may be disseminated if it is publicly necessary, that is to say, is of public interest, and the right of the public to know that information outweighs the potential harm from its dissemination; public interest is considered to be information that testifies to the threat to state sovereignty and territorial integrity of Ukraine; ensures the exercise of constitutional rights, freedoms and obligations; indicates the possibility of human rights violations, misrepresentation of the public, harmful environmental and other negative consequences of the activity (inactivity) of individuals or legal entities, etc.

The provisions of Article 42 of the Law No. 2136, in conjunction with the provisions of the Laws No. 2657 and No. 2939, are a balanced mechanism for exercising the right of everyone to collect, store, use and disseminate information in the context of Articles 32, 34 of the Constitution. The disputed provisions of the Law No. 2136 are aimed at the protection of restricted information, in particular the personal data of a person (confidential information about a person) contained in the case file pending the Constitutional Court, and therefore have a legitimate aim.

The legitimate aim of the provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law No. 2136 is also to protect the Constitutional Court from the possible leakage of information concerning the case examined in the constitutional procedure.

The Constitutional Court held that the restriction set out in the second sentence of Article 42.4 of the Law No. 2136 regarding the failure to provide information upon requests for case files pending before the Constitutional Court, is based on the prescriptions of the law, pursues such a legitimate aim as protecting the rights of individuals, in particular the rights to non-interference with the personal and family life guaranteed by Article 32 of the Constitution and ensuring the constitutional principle of the independence of the Constitutional Court in the exercise of its judicial powers in the form of constitutional proceeding in the cases upon constitutional petitions, constitutional appeals, and constitutional complaints, and is necessary in a democratic society. The said legislative restriction is not censorship in the field of constitutional proceedings, since it has temporal effect and ends at the same time as the Constitutional Court concludes consideration of the case.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» as such that conform to the Constitution (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 2-рп/2012 dated January 20, 2012;

No. 2-рп/2016 dated June 1, 2016;

No. 5-р (І)/2019 dated July 12, 2019.

The Universal Declaration of Human Rights (1948);

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

The International Covenant on Civil and Political Rights (1966);

Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents adopted on February 21, 2002.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)
у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень другого речення частини четвертої статті 42
Закону України «Про Конституційний Суд України»

Конституційний Суд України 22 січня 2020 року ухвалив Рішення № 1-р(І)/2020, у якому визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) викласти окрему думку щодо названого рішення Конституційного Суду України.

1. Із дослідження конституційної скарги та доданих до неї матеріалів вбачається, що Плескач В. Ю. звернувся до Конституційного Суду України із запитом на отримання публічної інформації, у якому просив надати копії конституційних скарг Петрика І. Й. та Павленко В. С. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 59, частини десятої статті 78 Закону України «Про прокуратуру», заретушувавши будь-яку особисту і персональну інформацію про авторів цих клопотань.

Обґрунтовуючи необхідність в отриманні копій конституційних скарг Петрика І. Й. та Павленко В. С., Плескач В. Ю. наголосив на тому, що ці конституційні скарги «мають досить значну інформаційну цінність та становлять значний суспільний інтерес».

Станом на дату отримання Конституційним Судом України вказаного запиту справа за конституційною скаргою Петрика І. Й. перебувала на розгляді Першого сенату Конституційного Суду України, а конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Павленко В. С. Ухвалою Другого сенату Конституційного Суду України від 16 липня 2018 було закрито.

Керуючись положеннями другого речення частини четвертої статті 42 Закону, Секретаріат Конституційного Суду України відмовив Плескачу В. Ю. у наданні запитуваної інформації. Цю відмову Плескач В. Ю. оскаржив у судовому порядку.

Другий апеляційний адміністративний суд постановою від 23 квітня 2019 року залишив без змін рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2019 року, яким адміністративний позов Плескача В. Ю. до Конституційного Суду України про зобов'язання надати запитувану у запиті від 9 січня 2019 року публічну інформацію було задоволено частково: зобов'язано Конституційний Суд України надати Плескачу В. Ю. інформацію стосовно конституційної скарги Павленко В. С.; у задоволенні позовної вимоги Плескача В. Ю. про надання йому копії конституційної скарги Петрика І. Й. відмовлено, оскільки «конституційна

скарга належить до матеріалів справи, а тому не може бути надана до завершення її розгляду».

Аргументуючи твердження щодо неконституційності оспорюваних положень Закону, автор клопотання зазначив, що текст конституційної скарги становить «загальнонаціональний суспільний інформаційний інтерес», оскільки «у процесі конституційного провадження існують не тільки інтереси заявника, який домагається визнання певної норми закону неконституційною, а також інтереси інших учасників цих правовідносин і інтереси осіб, які прямо не задіяні в цих правовідносинах».

З наведеного випливає, що звернення Плескача В. Ю. до Конституційного Суду України із клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону фактично зумовлено тим, що цими положеннями Закону забороняється надавати за запитами копію конституційної скарги у справі, яка перебуває на розгляді Конституційного Суду України.

2. 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).

Відповідно до статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір; здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Право кожного на вільне вираження своїх поглядів і переконань, яке включає право одержувати і поширювати інформацію, також закріплено в Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 19), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (пункт 1 статті 10), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (пункт 2 статті 19). Водночас здійснення названого права може бути обмежено.

У пункті 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначено, що «здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

За пунктом 3 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає

особливі обов'язки і особливу відповідальність; воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: для поважання прав і репутації інших осіб; для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Конституційний Суд України в абзаці шостому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголосив, що Конституцією України визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, оскільки реалізація цих прав не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, у тому числі й конституційне право особи на невтручання в її особисте і сімейне життя.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (друге речення абзацу шостого 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, 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 (Перший сенат) в абзаці другому пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 вказав, 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 зв'язку з наведеним є підстави вважати, що статтю 34 Конституції України треба трактувати як таку, що імпліцитно передбачає конституційне право особи на доступ до інформації, якою володіє орган публічної влади. Вказане право не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, що передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісний зміст такого права.

3. За частиною другою статті 147 Основного Закону України гласність є одним із принципів, на яких ґрунтується діяльність Конституційного Суду України.

«Гласність» — абстрактний іменник до «гласний», одне із значень якого таке: доступний для широкої громадськості; відкритий, публічний (Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун». 2007. С. 244).

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

Відповідно до статті 2 Закону Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах, зокрема, гласності та відкритості.

Забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації є метою Закону України «Про доступ до публічної інформації» (частина перша статті 2).

Відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом (частина перша статті 1); право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема, обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом (пункт 1 частини першої статті 3).

3.1. У положеннях статті 42 Закону, якими врегульовано питання доступу до публічної інформації у Конституційному Суді України, передбачено, що акти Конституційного Суду України, засідання Конституційного Суду України та інформація щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України, є відкритими, якщо інше не встановлено Законом; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Конституційному Суді України усної або письмової інформації про результати розгляду його справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до рішення Конституційного Суду України в порядку, встановленому Законом; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, перебіг справи, дату і час засідання сенату Конституційного Суду України, Великої палати Конституційного Суду України є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України, якщо інше не встановлено Законом; Конституційний Суд України на своєму офіційному вебсайті оприлюднює: інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань Великої палати Конституційного Суду України та сенатів Конституційного Суду України, пресрелізи, іншу інформацію; матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Конституційним Судом України справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сена-

ту Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Конституційного Суду України; щорічну інформаційну доповідь Конституційного Суду України; Конституційний Суд України надає інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається; оприлюднення та надання інформації за запитами забезпечує Секретаріат Конституційного Суду України.

Наведеними положеннями Закону забезпечено відкритість діяльності Конституційного Суду України як розпорядника публічної інформації, а також віднесено до такої інформації, у тому числі, інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, матеріали судових справ. При цьому вказане нормативне регулювання не встановлює критерії, за якими визначається обсяг забезпечення доступу до інформації про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги.

Конституційний Суд України розглядає справи за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою в межах повноважень, визначених, зокрема, пунктом 28 частини першої статті 85, частиною шостою статті 111, частиною другою статті 137, статтями 150–151¹ Конституції України. Отже, матеріалами справи слід вважати всі документи, які подані до Конституційного Суду України суб'єктами права на конституційне подання, конституційне звернення, конституційну скаргу, а також отримані та створені в процесі конституційного провадження і сформовані у справу. Будь-які матеріали справи, яку розглядає Конституційний Суд України, можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

Положеннями статті 42 Закону не врегульовано питання доступу до інформації з обмеженим доступом, натомість названі положення забезпечують відкритість публічної інформації, яка є у розпорядженні Конституційного Суду України, та містять лише одне обмеження щодо можливості її надання, за яким інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається (друге речення частини четвертої статті 42 Закону).

Встановлена оспорюваними положеннями Закону заборона стосується втручання у сферу особистої свободи кожного в частині гарантованого конституційного права на доступ до інформації, якою володіє розпорядник публічної інформації, однак це право не є абсолютним і може бути обмеженим у встановлених Основним Законом України випадках (стаття 34 Конституції України). Хоча наведене законодавче обмеження має темпоральну дію і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України певної справи, воно може бути здійснене відповідно до закону, має переслідувати легітимну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві, тобто обмеження відповідного права слід оцінювати з точки зору його пропорційності.

4. Відповідно до статей 52, 54 Закону суб'єктами права на конституційне подання та конституційне звернення є органи публічної влади та особи, уповноважені на виконання функцій держави, тому тексти названих форм звернень до Конституційного Суду України не тільки мають ознаки публічності, а й становлять

значний суспільний інтерес. Отже, тексти конституційних подань та конституційних звернень мають бути апріорі відкритими для суспільства.

Згідно з положеннями статей 55, 56 Закону до суб'єктів права на конституційну скаргу належать фізичні особи та юридичні особи приватного права. Конституційна скарга є індивідуальною формою звернення до Конституційного Суду України щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень). Інформація, яка міститься у конституційній скарзі, відображає питання, думки, ідеї, що мають істотне значення для всього суспільства, оскільки справи, які розглядаються за цією формою звернення до Конституційного Суду України, стосуються тверджень про потенційну неконституційність законів України (їх окремих положень), що є регуляторами найважливіших суспільних відносин у державі (стаття 92 Конституції України), тому текст конституційної скарги, безперечно, становить значний суспільний інтерес.

Конституційна скарга містить персональні дані особи (конфіденційну інформацію про особу), передумовою її подання є застосування закону України (його окремих положень) в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Прикметно, що така інформація, як місцезнаходження юридичної особи, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, відомості про уповноважену особу, яку містить конституційна скарга юридичної особи, знаходиться у вільному доступі, зокрема у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Обмеження доступу до конфіденційної інформації про особу має легітимну мету захисту прав інших осіб і може бути пропорційним у разі відсутності переважаючого суспільного інтересу до неї. У такому випадку для дотримання пропорційності обмеження доступу до інформації має здійснюватися саме щодо конфіденційної інформації, а не щодо всього тексту конституційної скарги, що містить інформацію, яка має значний суспільний інтерес. Обмеження доступу до конфіденційної інформації можна здійснити шляхом ретушування (знеособлення відомостей), адже такий спосіб обмеження доступу до інформації застосовується для пропорційного досягнення легітимної мети. До того ж застосування названого способу унеможливорює несанкціоноване поширення персональних даних про особу.

Отже, на моє переконання, обмеження, встановлене у другому реченні частини четвертої статті 42 Закону, є надто жорстким, категоричним (не передбачає жодних винятків) і непропорційним, оскільки не забезпечує розумного балансу між застосованими засобами (заборонаю надавати за запитами копію конституційної скарги у справі, яку розглядає Конституційний Суд України) та переслідуваною легітимною метою захисту прав інших осіб, а тому порушує конституційне право кожного на доступ до інформації, тобто є таким, що суперечить приписам статті 34 Конституції України.

Крім того, категорично не можу погодитись із висновком Конституційного Суду України, що тексти конституційних скарг не є публічною інформацією через те, що «правове обґрунтування, яке суб'єкт права на конституційну скаргу покладає в основу своєї конституційної скарги, практично завжди індивідуалізовані, є результатом інтелектуальної діяльності та відображають бачення суб'єктом права на конституційну скаргу відповідної правової ситуації», з огляду на таке.

Стаття 42 Закону не врегульовує питання доступу до інформації з обмеженим доступом (таємної, службової та конфіденційної інформації), якою володіє Конституційний Суд України. Наведеними положеннями Закону, врегульовуючи питання доступу до публічної інформації у Конституційному Суді України, віднесено до такої інформації, зокрема, інформацію про конституційні скарги. Виходячи із того, що публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка знаходиться у володінні її розпорядника, можна дійти висновку, що конституційна скарга також є носієм публічної інформації. Проте доступ до тексту такого носія публічної інформації повинен забезпечуватись у тій частині, яка не містить конфіденційної інформації. Більше того, кінцевим результатом інтелектуальної діяльності (продуктом) суб'єкта права на конституційну скаргу є саме сформульоване твердження про неконституційність закону України (його окремих положень), інформація про що, до речі, публікується на офіційному вебсайті Конституційного Суду України у розділі «Конституційні скарги».

Суддя Конституційного Суду України

О. М. ЛИТВИНОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII

м. Київ
23 січня 2020 року
№ 1-р/2020

Справа № 1-5/2018(746/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 22, ст. 145).

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — Долженкова О. В. та Королевської Н. Ю., Постійного представника Верховної Ради України

у Конституційному Суді України Селіванова А. О., заступника Міністра соціальної політики України Мушніна В. В., першого заступника Голови правління Пенсійного фонду України Шамбіра М. І., заступника голови ради Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнська асоціація пенсіонерів» Ходаківського М. Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 49 народних депутатів України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213).

На думку народних депутатів України, Верховна Рада України, приймаючи Закон № 213, яким були внесені зміни до низки законів України, допустила звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод осіб шляхом скасування та обмеження наданих державою соціальних прав, гарантій, пільг, компенсацій.

Автори клопотання вважають, що такі дії єдиного органу законодавчої влади в Україні не узгоджуються з положеннями частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, статті 24, частини першої статті 46, частини першої статті 58, частини першої статті 126 Конституції України.

2. Конституційний Суд України Ухвалою від 13 січня 2016 року № 1-у/2016 відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) таких положень:

— статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (далі — Закон № 1788) зі змінами, внесеними Законом № 213;

— частини третьої статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV (далі — Закон № 1058) зі змінами, внесеними Законом № 213;

— абзацу третього пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668–VI (далі — Закон № 3668) зі змінами, внесеними Законом № 213;

— частин третьої, четвертої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI (далі — Закон № 2453) зі змінами, внесеними Законом № 213;

— пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213.

Отже, предметом конституційного контролю у цій справі є стаття 13, частина друга статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, частина третя статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213, абзац третій пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213, частини третя, четверта статті 141 Закону № 2453 у редакції Закону № 213, пункт 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213.

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

3.1. У Конституції України встановлено, що Україна є правовою державою (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

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, розвиваючи 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, у тому числі, в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року у Доповіді «Верховенство права» вказала, що основними критеріями розуміння верховенства права, зокрема, є: 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.

У такому контексті верховенство права означає, що органи державної влади не можуть діяти свавільно та зобов'язані дотримуватись правил, які даватимуть можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах. На підставі зазначеного особа може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

3.2. «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 базуватись 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 «легітимні очікування») (Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

Принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності норм права, 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 у сферу його прав.

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 (легітимні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

4. Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) пункт 2 розділу I Закону № 213, яким, зокрема, внесено зміни до статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону № 1788.

4.1. Статтею 13 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено, зокрема, що на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи:

а) працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, — за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 25 років у чоловіків, з них не менше 10 років на зазначених роботах, і не менше 20 років у жінок, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах;

б) працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, — за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше

30 років у чоловіків, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначених роботах, і не менше 25 років у жінок, з них не менше 10 років на зазначених роботах;

в) трактористи-машиністи, безпосередньо зайняті у виробництві сільсько-господарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, — чоловіки після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 30 років, з них не менше 20 років на зазначеній роботі;

г) жінки, які працюють трактористами-машиністами, машиністами будівельних, шляхових і вантажно-розвантажувальних машин, змонтованих на базі тракторів і екскаваторів, — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 15 років на зазначеній роботі;

д) жінки, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свинарками-операторами в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, — після досягнення 55 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років за умови виконання встановлених норм обслуговування;

е) жінки, зайняті протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну, — після досягнення 55 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років;

є) робітниці текстильного виробництва, зайняті на верстатах і машинах, — за списком виробництв і професій, затверджуваним у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, — після досягнення 55 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років;

ж) жінки, які працюють у сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей, — незалежно від віку і трудового стажу, в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

з) водії міського пасажирського транспорту (автобусів, тролейбусів, трамваїв) і великовагових автомобілів, зайнятих у технологічному процесі важких і шкідливих виробництв, після досягнення 55 років і при стажі роботи: для чоловіків — не менше 30 років, у тому числі на зазначеній роботі не менше 12 років 6 місяців; для жінок — не менше 25 років, у тому числі на зазначеній роботі не менше 10 років.

Статтею 13 Закону № 1788 до внесення змін Законом № 213 було передбачено зменшення пенсійного віку для чоловіків і жінок стосовно загального пенсійного віку (60 років для чоловіків і 55 років для жінок) з урахуванням різниці між пенсійним віком у чоловіків і жінок на 10 років для працівників, зайнятих повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, та на 5 років для працівників, зайнятих повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці; зменшення пенсійного віку та стажу для чоловіків і жінок стосовно загального пенсійного віку з урахуванням різниці між пенсійним віком у чоловіків і жінок на 5 років.

Отже, у статті 13 Закону № 1788 до внесення змін Законом № 213 було встановлено такий пенсійний вік: у пункті «а» для чоловіків — 50 років, для жінок — 45 років; у пунктах «б»–«з» для чоловіків — 55 років, для жінок — 50 років.

У Законі № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, збережено вказану пропорцію щодо зменшення пенсійного віку для чоловіків і жінок стосовно загального пенсійного віку без урахування різниці між пенсійним віком для чоловіків і жінок. У частині першій статті 13 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом

№ 213, встановлено однаковий пенсійний вік для чоловіків та жінок, а саме: у пункті «а» — 50 років (на 10 років менше, ніж загальний пенсійний вік), у пунктах «б»–«з» — 55 років (на 5 років менше, ніж загальний пенсійний вік).

Таким чином, статтею 13 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне збільшення пенсійного віку та стажу для працівників, зайнятих на роботах, визначених у цих нормах.

4.2. Частиною другою статті 14 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, закріплено, що при наявності стажу на підземних роботах менше 10 років у чоловіків і менше 7 років 6 місяців у жінок за кожний повний рік цих робіт пенсійний вік, встановлений статтею 26 Закону № 1058, знижується на 1 рік.

Наведена норма є відсильною, оскільки визначає пенсійний вік для певної категорії працівників при наявності стажу роботи виходячи із загального пенсійного віку, встановленого іншим законом. Отже, за відсутності необхідного стажу пенсійний вік вказаних категорій працівників знижується за кожний повний рік відповідних робіт на 1 рік від загального пенсійного віку.

До внесення змін Законом № 213 положеннями частини другої статті 14 Закону № 1788 було визначено, що при наявності стажу на підземних роботах менше 10 років у чоловіків і менше 7 років 6 місяців у жінок за кожний повний рік цих робіт пенсійний вік, передбачений статтею 12 Закону № 1788, знижується на 1 рік.

Згідно зі статтею 12 Закону № 1788 право на пенсію за віком мають чоловіки — після досягнення 60 років і при стажі роботи не менше 25 років, жінки — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 20 років.

Отже, пунктом 2 розділу I Закону № 213 для працівників, зайнятих на підземних і відкритих гірничих роботах та в металургії, підвищено вік виходу на пенсію на пільгових умовах на 5 років.

4.3. Пунктами «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено, що право на пенсію за вислугу років мають певні категорії робітників і службовців авіації, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті, зокрема:

«б) працівники, які здійснюють управління повітряним рухом і мають свідоцтво диспетчера, після досягнення 50 років і при стажі роботи:

для чоловіків — не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден;

для жінок — не менше 22 років 6 місяців, з них не менше 10 років роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден.

До досягнення віку, встановленого абзацом першим цього пункту, право на пенсію за вислугу років мають жінки 1975 року народження і старші після досягнення ними віку, встановленого абзацами третім — тринадцятим пункту «а» частини першої статті 13 цього Закону.

Зазначені працівники, звільнені від роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден за станом здоров'я (через хворобу), за наявності вислуги років — не менше 10 років у чоловіків і у жінок не менше 7 років 6 місяців мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

У вислугу років працівникам, які здійснюють управління повітряним рухом, зараховується також робота, зазначена у пункті “а” цієї статті»;

«в) інженерно-технічний склад — за переліком посад і робіт, що затверджується в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, після досягнення 55 років і стажі роботи:

для чоловіків — не менше 30 років, з них не менше 20 років на зазначених посадах;

для жінок — не менше 25 років, з них не менше 15 років на зазначених посадах.

У вислугу років працівникам інженерно-технічного складу зараховується також робота, зазначена у пунктах “а” і “б” цієї статті.

За відсутності стажу роботи, встановленого абзацами другим і третім цього пункту, у період до 1 квітня 2024 року право на пенсію за вислугу років надається за наявності стажу роботи, встановленого абзацами п'ятнадцятим — двадцятим третім пункту “б” частини першої статті 13 цього Закону.

До досягнення віку, встановленого абзацом першим цього пункту, право на пенсію за вислугу років мають жінки 1970 року народження і старші після досягнення ними віку, встановленого абзацами третім — тринадцятим пункту “б” частини першої статті 13 цього Закону;

г) бортпровідники:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 30 років, з них не менше 15 років як бортпровідник;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 10 років як бортпровідниця.

За відсутності стажу роботи, встановленого абзацами другим і третім цього пункту, у період до 1 квітня 2024 року право на пенсію за вислугу років надається за наявності стажу роботи, встановленого абзацами п'ятнадцятим — двадцятим третім пункту “б” частини першої статті 13 цього Закону.

До досягнення віку, встановленого абзацом третім цього пункту, право на пенсію за вислугу років мають жінки 1975 року народження і старші після досягнення ними віку, встановленого абзацами третім — тринадцятим пункту “а” частини першої статті 13 цього Закону».

Отже, пунктами «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне підвищення віку виходу на пенсію на 5 років та стажу роботи для певних категорій працівників і службовців авіації.

4.4. Перевіряючи статтю 13, частину другу статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, на відповідність Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

Вказаними положеннями Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років.

Згідно зі статтею 13, частиною другою статті 14, пунктами «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 у осіб, які належать до категорій працівників, вказаних у цих нормах, виникли легітимні очікування щодо

реалізації права виходу на пенсію. Однак оспорюваними положеннями Закону № 213 змінено нормативне регулювання призначення пенсій таким особам.

Конституційний Суд України, дослідивши правовідносини, пов'язані зі змінами підстав реалізації права на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років, зазначає, що ці зміни вплинули на очікування осіб стосовно настання юридичних наслідків, пов'язаних із реалізацією права виходу на пенсію.

Отже, особи, що належать до певної категорії працівників, були учасниками правовідносин, у яких вони об'єктивно передбачали настання відповідних наслідків, а саме призначення пенсій, тобто їх легітимні очікування були пов'язані саме з положеннями Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213. Отже, зміна умов призначення пенсій особам, які належать до певної категорії працівників, з урахуванням наявності відповідного стажу роботи, призвела до такого нормативного регулювання призначення пенсій, яке суттєво вплинуло на очікування вказаних осіб, погіршило їх юридичне становище стосовно права на призначення пенсій, що має реалізовуватися при зміні нормативного регулювання лише у разі справедливого поліпшення умов праці та впевненості у настанні відповідних юридичних наслідків, пов'язаних із реалізацією права виходу на пенсію.

Таким чином, стаття 13, частина друга статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, якими передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років для працівників, визначених у вказаних нормах, порушують легітимні очікування таких осіб, а отже, суперечать частині першій статті 8 Конституції України, тобто порушують принцип верховенства права, складовою якого є юридична визначеність.

5. 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.

Конституційний Суд України вважає, що є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині, що стосується тверджень народних депутатів України про неконституційність частини третьої статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213, частин третьої, четвертої статті 141 Закону № 2453 у редакції Закону № 213, абзацу третього пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213, з огляду на таке.

5.1. Автори клопотання порушили перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213, якою було передбачено таке:

«3. Тимчасово, у період з 1 квітня 2015 року по 31 грудня 2015 року, у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, підвищується розмір пенсії, обчислений відповідно

до статті 28 цього Закону. Перерахунок пенсії проводиться з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму.

З 1 січня 2016 року у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, підвищується розмір пенсії, обчислений відповідно до статті 28 цього Закону (крім пенсіонерів, які працюють (провадять діяльність, пов'язану з отриманням доходу, що є базою нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування). Перерахунок пенсії проводиться з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму. Пенсіонерам, які працюють (провадять діяльність, пов'язану з отриманням доходу, що є базою нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), після звільнення з роботи або припинення такої діяльності пенсія перераховується з урахуванням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом на дату звільнення з роботи або припинення такої діяльності».

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

Проаналізувавши конституційне подання, Конституційний Суд України дійшов висновку, що автори клопотання не навели обґрунтування тверджень щодо неконституційності частини третьої статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213.

Крім того, положення абзацу першого частини третьої статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213 мали тимчасовий характер, тобто діяли з 1 квітня 2015 року по 31 грудня 2015 року. Абзац другий частини третьої статті 42 Закону № 1058 викладено в новій редакції відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII. Отже, абзац другий частини третьої статті 42 Закону № 1058 у редакції Закону № 213 втратив чинність.

Таким чином, є підстави для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктами 3, 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом; втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

5.2. Суб'єкт права на конституційне подання порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 141 Закону № 2453 у редакції Закону № 213, за якою щомісячне довічне грошове утримання виплачується судді у розмірі 60 відсотків грошового утримання судді, який працює на відповідній посаді.

Конституційний Суд України Рішенням від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 визнав вказане положення Закону № 2453 у редакції Закону № 213 неконституційним, і воно втратило чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України зазначеного рішення.

У конституційному поданні також міститься твердження щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) частини четвертої статті 141 Закону

№ 2453 у редакції Закону № 213, згідно з якою умови та порядок перерахунку раніше призначеного щомісячного довічного грошового утримання суддів Конституційного Суду України визначаються Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пунктом 36 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, який набрав чинності 30 вересня 2016 року, з дня набрання чинності цим законом та до внесення відповідних змін до законодавства про Конституційний Суд України, зокрема, розмір щомісячного довічного грошового утримання судді Конституційного Суду України визначається відповідно до Закону № 2453.

Законом України «Про Конституційний Суд України» врегульовано питання розміру щомісячного довічного грошового утримання судді Конституційного Суду України. З огляду на це частина четверта статті 141 Закону № 2453 у редакції Закону № 213 втратила чинність.

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктами 5, 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України; наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційного подання.

5.3. Народні депутати України стверджують, що абзац третій пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213, пункт 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213 є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

За частиною третьою статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) має зазначатися акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України.

Згідно з абзацом третім пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213 порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам встановлюється законодавством незалежно від дати призначення пенсії (щомісячного довічного грошового утримання). Тобто у вказаній нормі йдеться про порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, встановлений законодавством у цілому, без конкретизації.

Пунктом 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213 визначено, що порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, встановлений Законом № 213, поширюється на пенсіонерів (отримувачів щомісячного довічного грошового утримання) незалежно від часу призначення пенсії. Тобто у зазначеній нормі йдеться про порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, встановлений Законом № 213 у цілому, без конкретизації.

З огляду на викладене Конституційний Суд України констатує, що абзац третій пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213, пункт 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213 є загальними і безпосередньо не встановлюють порядку виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам.

Конституційний Суд України зауважує, що за частиною третьою статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначається акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України. Зважаючи на те, що в конституційному поданні не порушено питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) конкретних положень акта, які стосуються порядку виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, Конституційний Суд України вважає неможливою перевірку абзацу третього пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213 на відповідність Конституції України (конституційність).

Наведене є підставою для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 51, 62, 63, 65, 66, 69, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 13, частину другу статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII.

2. Стаття 13, частина друга статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Застосуванню підлягають стаття 13, частина друга статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII для осіб, які працювали до 1 квітня 2015 року на посадах, визначених у вказаних нормах, а саме:

«На пільгових умовах мають право на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи:

а) працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, — за списком № 1

виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць:

чоловіки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах;

жінки — після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах.

Працівникам, які мають не менше половини стажу роботи із особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються із зменшенням віку, передбаченого статтею 12 цього Закону, на 1 рік за кожний повний рік такої роботи чоловікам і на 1 рік 4 місяці — жінкам;

б) працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, — за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць:

чоловіки — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначених роботах;

жінки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах.

Працівникам, які мають не менше половини стажу роботи із шкідливими і важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються із зменшенням віку, передбаченого статтею 12 цього Закону, на 1 рік за кожні 2 роки 6 місяців такої роботи чоловікам і за кожні 2 роки такої роботи — жінкам;

в) трактористи-машиністи, безпосередньо зайняті у виробництві сільськогосподарської продукції в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, — чоловіки після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 20 років на зазначеній роботі;

г) жінки, які працюють трактористами-машиністами, машиністами будівельних, шляхових і вантажно-розвантажувальних машин, змонтованих на базі тракторів і екскаваторів, — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 15 років на зазначеній роботі;

д) жінки, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свиначками-операторами в колгоспах, радгоспах, інших підприємствах сільського господарства, — після досягнення 50 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років за умови виконання встановлених норм обслуговування.

Норми обслуговування для цих цілей встановлюються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

е) жінки, зайняті протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну, — після досягнення 50 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років;

є) робітниці текстильного виробництва, зайняті на верстатах і машинах, — за списком виробництв і професій, затверджуваним у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, — після досягнення 50 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років;

ж) жінки, які працюють у сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей, — незалежно від віку і трудового стажу, в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

з) водії міського пасажирського транспорту (автобусів, тролейбусів, трамваїв) і великовагових автомобілів, зайнятих у технологічному процесі важких і шкідливих виробництв:

чоловіки — після досягнення 55 років і при стажі роботи 25 років, в тому числі на зазначеній роботі не менше 12 років 6 місяців;

жінки — після досягнення 50 років і при стажі роботи 20 років, в тому числі на зазначеній роботі не менше 10 років.

Працівникам інших виробництв, професій та посад дострокові пенсії залежно від умов праці (але не раніш як після досягнення 55 років чоловіками і 50 років жінками) можуть встановлюватися за результатами атестації робочих місць за рахунок коштів підприємств та організацій, призначених на оплату праці, які перераховуються до Пенсійного фонду України на виплату пенсій до досягнення працівником пенсійного віку, передбаченого статтею 12 цього Закону.

Порядок пенсійного забезпечення осіб, які працювали до введення в дію цього Закону на роботах із шкідливими і важкими умовами праці, передбачених законодавством, що діяло раніше, визначається статтею 100 даного Закону.

Контроль за правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення і якістю проведення атестації робочих місць на підприємствах та в організаціях, підготовка пропозицій щодо вдосконалення цих списків покладаються на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» (стаття 13);

«При наявності стажу на підземних роботах менше 10 років у чоловіків і менше 7 років 6 місяців у жінок за кожний повний рік цих робіт пенсійний вік, передбачений статтею 12 цього Закону, знижується на 1 рік» (стаття 14);

«б) працівники, які здійснюють управління повітряним рухом і мають свідоцтво диспетчера:

чоловіки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 12 років 6 місяців роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден;

жінки — після досягнення 45 років і при загальному стажі роботи не менше 17 років 6 місяців, з них не менше 10 років роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден.

Зазначені працівники, звільнені від роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден за станом здоров'я (через хворобу), при наявності вислуги років у чоловіків не менше 10 років і у жінок не менше 7 років 6 місяців мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

У вислугу років працівникам, які здійснюють управління повітряним рухом, зараховується також робота, зазначена у пункті "а" цієї статті.

Працівники, які здійснюють управління повітряним рухом і мають посвідчення (диспетчери, старші диспетчери, керівники польотів), мають право на пенсію незалежно від віку, якщо вони були зайняті на цих роботах:

чоловіки — не менше 20 років;

жінки — не менше 17 років 6 місяців.

Порядок обчислення строків вислуги для призначення їм пенсій затверджується Кабінетом Міністрів України;

в) інженерно-технічний склад — за переліком посад і робіт, що затверджується в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи в цивільній авіації не менше 25 років, з них не менше 20 років на зазначених посадах;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи в цивільній авіації не менше 20 років, з них не менше 15 років на зазначених посадах.

У вислугу років працівникам інженерно-технічного складу зараховується також робота, зазначена в пунктах «а» і «б» цієї статті;

г) бортпровідники:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 15 років як бортпровідник;

жінки — після досягнення 45 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років як бортпровідниця» (пункти «б»–«г» статті 54).

4. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність):

— частини третьої статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII на підставі пунктів 3, 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом; втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України;

— частин третьої, четвертої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII на підставі пунктів 5, 6 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України; наявність рішення Конституційного Суду України щодо того самого предмета конституційного подання;

— абзацу третього пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668–VI у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2020 dated January 23, 2020 in the case upon the constitutional petition of 49 People’s Deputies concerning the conformity of specific provisions of Section I, paragraph 2 of Section III «Final provisions» of the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015 to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

49 People’s Deputies appealed to the Constitutional Court with a constitutional petition concerning the conformity of specific provisions of Section I, paragraph 2 of Section III «Final Provisions» of the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015 to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

In the opinion of the People’s Deputies, the Verkhovna Rada, by adopting the Law No. 213, which amended a number of laws (Law «On Pension Provision» No. 1788–XII dated November 5, 1991 (hereinafter referred to as the Law No. 1788), Law «On Mandatory State Pension Insurance» No. 1058–IV dated July 9, 2003 (hereinafter referred to as the Law No. 1058), Law «On Measures for Legislative Support of Pension System Reform» No. 3668–VI dated July 8, 2011 (hereinafter referred to as the Law No. 3668), Law «On Judiciary and Status of Judges» No. 2453–VI dated July 7, 2010 (hereinafter referred to as the Law No. 2453) allowed the narrowing of the content and scope of the existing rights and freedoms of persons by abolishing and restricting social rights, guarantees, benefits, compensations, provided by the state.

In this context, the rule of law means that bodies of state power may not act arbitrarily and are obliged to follow rules that will allow to foresee measures to be taken in specific legal relationships. Based on the above, the person can anticipate and plan their actions and expect the expected result.

Legal certainty must be understood through its following components: clarity, precision, consistency of the rules of law; the right of the individual in his/her actions to count on the reasonable and predictable stability of current legislation and the ability to anticipate the consequences of applying the rules of law (legitimate expectations).

Legal certainty implies that the legislator must seek clarity and precision in the presentation of the rules of law. Depending on the circumstances, each individual should be aware what particular rule of law is applicable in a particular case and have a clear understanding of the occurrence of specific legal consequences in the relevant legal relationship, given the reasonable and predictable stability of the rules of law.

Article 13 of the Law No. 1788 before amendments introduced by the Law No. 213 envisaged a reduction in the retirement age for men and women in relation to the general retirement age (60 years for men and 55 years for women), with account of the difference between the retirement age of men and women in 10 years for workers employed full-time on underground work, in positions with particularly harmful and particularly difficult working conditions, and for 5 years for full-time workers on other

positions with harmful and difficult working conditions; reduction in the retirement age and work experience for men and women in relation to the total retirement age, taking into account the difference between the retirement age of men and women in 5 years.

Article 14.2 of the Law No. 1788, as amended by Law No. 213, stipulates that, in the case of underground work experience of less than 10 years for men and less than 7 years 6 months for women, for each full year of such work, the retirement age established by Article 26 of the Law No. 1058, decreases by 1 year.

Pursuant to Article 12 of the Law No. 1788, men have the right to an old-age pension — upon attaining the age of 60 and at least 25 years of work experience, women — after attaining the age of 55 and at least 20 years of work experience.

Paragraphs b-d of Article 54 of the Law No. 1788, as amended by the Law No. 213, establish that certain categories of aviation workers and employees have the right to a pension for years of service, irrespective of the departmental subordination of enterprises, institutions and organisations in which they are employed. There is a gradual increase in retirement age by 5 years and work experience categories of aviation workers and employees.

The Constitutional Court, having examined the legal relationships related to the changes in the grounds for exercising the right to pension on preferential conditions, taking into account the relevant work experience and age pension, notes that these changes affected the expectations of individuals regarding the occurrence of legal consequences related to the realisation of their the right to pension.

Individuals belonging to a certain category of employees were parties to a legal relationship in which they objectively anticipated the occurrence of the corresponding consequences, namely granting pensions, that is, their legitimate expectations were related precisely to the provisions of the Law No. 1788 in the wording before amendments introduced by the Law No. 213. Therefore, changing the conditions for granting pensions to persons belonging to a certain category of employees, taking into account the availability of appropriate work experience, has led to such a regulation of granting pensions, which significantly affected the expectations of the respective persons, has aggravated their legal position with regard to the right to receive pensions, which should only be exercised when the regulation is changed in the event of a fair improvement in working conditions and certainty of the legal consequences associated with the exercise of the right to retire.

Thus, Articles 13, 14.2, items b-d of Article 54 of the Law No. 1788, as amended by the Law No. 213, which envisage a gradual increase in 5 years of retirement age on preferential terms, taking into account the relevant work experience and length of service pension for employees defined in the said norms, violate the legitimate expectations of such persons, and thus contradict Article 8.1 of the Constitution, i.e. breach the principle of the rule of law, of which legal certainty is a component.

Pursuant to subparagraph 3 of paragraph 2 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 3668, as amended by the Law No. 213, the procedure for pension (monthly life allowance) payment to working pensioners is established by law irrespective of the date of appointment of the pension (monthly life allowance). That is, the stated provision refers to the procedure for payment of a pension (monthly life allowance) to working pensioners, established by the legislation as a whole, without specifying it.

The Constitutional Court notes that subparagraph 3 of paragraph 2 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 3668 as amended by the Law No. 213, paragraph 2 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213 are general and do not directly establish the procedure for payment of a pension (monthly life allowance) to working pensioners.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare Articles 13, 14.2, paragraphs b-d of Article 54 of the Law «On Pension Provision» No. 1788–XII dated November 5, 1991, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015 as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional).

The mentioned articles in the wording before amendments introduced by the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015 are subject to application for persons who worked till April 1, 2015 and occupied the positions specified in the respective norms, namely:

a) full-time workers in underground work, jobs with particularly harmful and particularly difficult working conditions — men — after attaining the age of 50 and with a minimum of 20 years of work experience, of which not less than 10 years in these jobs; women — after attaining the age of 45 and with a minimum of 15 years of work experience, of which not less than 7 years 6 months in these positions.

Employees who have at least half the length of work experience in particularly harmful and particularly difficult working conditions shall be granted pensions on preferential conditions with a reduction of the age provided for in Article 12 of this Law by 1 year for every full year of such work for men and by 1 year 4 months — for women;

b) full-time workers in other positions with harmful and difficult working conditions — men — after attaining the age of 55 and with a minimum of 25 years of work experience, of which not less than 12 years 6 months in these positions; women — after attaining the age of 50 and with work experience of at least 20 years, of which not less than 10 years in these positions.

Employees who have at least half of the work experience with harmful and difficult working conditions, pensions on preferential terms are granted with a reduction of the age envisaged by Article 12 of this Law, by 1 year for every 2 years 6 months of such work for men and for every 2 years of such work — women;

c) tractor drivers, directly engaged in the production of agricultural products in collective farms, state farms and other agricultural enterprises — men after attaining the age of 55 and with a total work experience not less than 25 years, of which not less than 20 years in these positions;

d) women who work as tractor drivers, drivers of construction, road and handling machines mounted on the basis of tractors and excavators — after attaining the age of 50 and with a total work experience not less than 20 years, of which not less than 15 years in these positions;

e) women who work as milkmaids (milking machine operators), pig-breeding operators in collective farms, state farms and other agricultural enterprises — after attaining the age of 50 and with work experience of the said work for not less than 20 years upon the fulfilment of the established service standards;

e) women employed during the full season on growing, harvesting and post-harvesting of tobacco — after attaining the age of 50 and not less than 20 years of work experience in these positions;

g) textile workers who work on looms and machines — according to the list of industries and professions, approved in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine — after attaining the age of 50 and with work experience of the said work for not less than 20 years;

g) women who work in agricultural production and raised five or more children, regardless of age and work experience, in accordance with the procedure established by the Cabinet of Ministers of Ukraine;

h) drivers of urban passenger transport (buses, trolleybuses, trams) and heavy-duty vehicles engaged in the technological process of heavy and hazardous industries:

men — after attaining the age of 55 years and 25 years of work experience, including at least 12 years 6 months at the specified job; women — after attaining the age of 50 and with work experience of 20 years, including not less than 10 years at the specified job.

Depending on working conditions (but not earlier than after attaining the age of 55 for men and 50 years for women) workers of other industries, professions and positions may be granted early pensions based on the performance certification at the expense of enterprises and organisations designated for remuneration of the Pension Fund of Ukraine for the payment of pensions until the employee attains the retirement age provided for in Article 12 of this Law.

The procedure for pension provision of persons, who had worked before the enactment of this Law on positions with harmful and difficult working conditions, provided for by the legislation that had been in force earlier, is defined by Article 100 of this Law.

In the case of underground work experience of less than 10 years for men and less than 7 years of 6 months for women, for each full year of such work, the retirement age provided for in Article 12 of this Law shall be reduced by 1 year (Article 14);

«(B) Air traffic control officers who have a certificate of dispatcher:

men — after attaining the age of 50 and with a total work experience at least 20 years, of which not less than 12 years 6 months of work on direct flight control of aircraft;

women — after attaining the age of 45 and with a total work experience not less than 17 years 6 months, including at least 10 years of work on direct flight control of aircraft.

The mentioned employees, who are exempted from work on the direct flight control of aircraft due to health (due to illness), given the length of service for men at least 10 years and for women at least 7 years 6 months, are entitled to a pension in proportion to the time worked.

The length of service to air traffic control employees shall also include the work specified in paragraph (a) of this Article.

Air traffic control employees with certificates (dispatchers, senior controllers, flight managers) are entitled to a pension regardless of the age if they were employed in these jobs:

men — at least 20 years;

women — at least 17 years 6 months.

The procedure for calculating the length of service for their pensions shall be approved by the Cabinet of Ministers;

c) engineering and technical staff — according to the list of positions and works, approved in the manner determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine:

men — after attaining the age of 55 and with a total work experience in civil aviation of at least 25 years, of which not less than 20 years in the above positions;

women — after attaining the age of 50 and with a total work experience in civil aviation of at least 20 years, of which not less than 15 years in these positions.

The length of service provided to the engineering and technical staff shall also include the work specified in paragraphs (a) and (b) of this Article;

d) flight attendants:

men — after attaining the age of 55 and with a total work experience of not less than 25 years, of which not less than 15 years as a flight attendant;

women — after attaining the age of 45 and with a total work experience of at least 20 years, of which not less than 10 years as a flight attendant» (paragraphs b-d of Article 54).

To terminate the constitutional proceedings in the case in the part of reviewing the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality):

— Article 42.3 of the Law «On Compulsory State Pension Provision» dated July 9, 2003 No. 1058–IV as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» dated March 2, 2015, No. 213–VIII;

— Articles 141.3, 141.4 of the Law «On Judiciary and Status of Judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» dated March 2, 2015, No. 213–VIII;

— subparagraph 3 of paragraph 2 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Measures for Legislative Support of Pension System Reform» No. 3668–VI dated July 8, 2011 as amended by the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015, paragraph 2 of Section III «Final Provisions» of the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» No. 213–VIII dated March 2, 2015.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 2-r/2017 dated December 20, 2017;

No. 1-r/2018 dated February 27, 2018.

Report on the rule of law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III
«Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін
до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного
забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII

Конституційний Суд України 23 січня 2020 року ухвалив Рішення № 1-р/2020 (далі — Рішення), у якому визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 13, частину другу статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (далі — Закон № 1788) 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).

Ухвалюючи Рішення, орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що «стаття 13, частина друга статті 14, пункти “б”–“г” статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, якими передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років для працівників, визначених у вказаних нормах, порушують легітимні очікування таких осіб, а отже, суперечать частині першій статті 8 Конституції України, тобто порушують принцип верховенства права, складовою якого є юридична визначеність».

Обґрунтовуючи названий висновок, Конституційний Суд України виходив, зокрема, з такого:

— «згідно зі статтею 13, частиною другою статті 14, пунктами “б”–“г” статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 у осіб, які належать до категорій працівників, вказаних у цих нормах, виникли легітимні очікування щодо реалізації права виходу на пенсію. Однак оспорюваними положеннями Закону № 213 змінено нормативне регулювання призначення пенсій таким особам» (абзац третій підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення);

— «зміна умов призначення пенсій особам, які належать до певної категорії працівників, з урахуванням наявності відповідного стажу роботи, призвела до такого нормативного регулювання призначення пенсій, яке суттєво вплинуло на очікування вказаних осіб, погіршило їх юридичне становище стосовно права на призначення пенсій, що має реалізовуватися при зміні нормативного регулювання лише у разі справедливого поліпшення умов праці та впевненості у настанні відповідних юридичних наслідків, пов’язаних із реалізацією права виходу на пенсію» (друге речення абзацу п’ятого підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Погоджуючись із визнанням Конституційним Судом України неконституційними положень статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону

№ 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, вважаю за необхідне на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо підходу, обраного Конституційним Судом України для обґрунтування Рішення.

1. Дотримуюся думки, що Конституційний Суд України повинен був оцінити положення статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, з урахуванням недопустимості звуження сутності існуючих конституційних прав, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень. Застосування саме такого підходу було б органічним продовженням наведеному у рішеннях Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 та від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 розуміння можливості обмеження конституційних прав і свобод та сприяло б розвитку юридичних позицій щодо такого питання. При цьому орган конституційної юрисдикції не звернув увагу на надважливий аспект, а саме юридичну природу пенсій, які призначаються відповідно до статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону № 1788, який, для повноцінного забезпечення верховенства Конституції України, безумовно, повинен бути детально досліджений.

2. Згідно з положеннями частини третьої статті 22 Основного Закону України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

За юридичною позицією Конституційного Суду України положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

У статті 46 Основного Закону України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи 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; визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян; встановлено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України вказав, що зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом на-

дання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків (абзаци третій, четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначав, 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 (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд; у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства; проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

3. За змістом статті 13 Закону № 1788 на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, зокрема, працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, — за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць — після досягнення певного віку і при наявності відповідного стажу роботи; працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, — за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць — після досягнення певного віку і при наявності відповідного стажу роботи (пункти «а», «б»).

У частині другій статті 14 Закону № 1788 йдеться про умови зниження пенсійного віку для працівників, зайнятих на підземних роботах, які не мають необхідного спеціального стажу роботи, виходячи із загального пенсійного віку.

З дослідження наведених положень Закону № 1788 вбачається, що ними передбачено зниження пенсійного віку для певних категорій працівників, що обумовлено здійсненням негативного впливу на їх здоров'я через зайнятість на шкідливих, особливо шкідливих, важких, особливо важких роботах, які визнано парламентом і урядом шляхом фіксації цих осіб у списках № 1 і № 2. Тим самим

законодавець фактично підтвердив високу ймовірність настання для названої категорії громадян такого соціального ризику, як повна втрата ними працездатності, про який ідеться в частині першій статті 46 Конституції України.

Отже, є підстави стверджувати, що нормативне регулювання державної соціальної політики, яке полягає у наданні особам, які належать до категорій працівників, вказаних у положеннях пунктів «а», «б» частини першої статті 13, частини другої статті 14 Закону № 1788, права на пенсію за віком на пільгових умовах, спрямоване на попередження настання для цих осіб такого соціального ризику, як повна втрата ними працездатності, і забезпечення сприятливих умов для їх повноцінного та гідного життя у старості.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що вік та величина пільгового і страхового стажу, необхідних для призначення пільгових пенсій, встановлювалися у положеннях пунктів «а», «б» частини першої статті 13, частини другої статті 14 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 на підставі відповідних висновків проведення експертизи умов праці з визначенням рівнів несприятливого впливу шкідливих виробничих факторів на організм працівників за кожною із професій.

Оспорюваними положеннями статті 54 Закону № 1788 передбачено, що право на пенсію за вислугу років мають певні категорії робітників і службовців авіації, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті.

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 (стаття 51 Закону № 1788).

З аналізу підстав пенсійного забезпечення за вислугу років випливає, що набуття особою права на пенсію за вислугу років зумовлено наявністю у цієї особи спеціального страхового стажу роботи як факту причинного зв'язку з професійною діяльністю та втратою професійної працездатності за медичним критерієм, що характеризує стан її здоров'я. З наведеного вбачається, що втрата професійної працездатності не може залежати від досягнення працівником певного віку, оскільки у протилежному випадку це суперечитиме юридичній природі пенсії за вислугу років.

Конституційний Суд України у абзаці шостому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 зазначив, що 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.

Наведене дає підстави розглядати питання про втрату працівником професійної працездатності як часткову втрату ним працездатності, тобто як соціальний ризик у розумінні частини першої статті 46 Конституції України.

4. Конституційний Суд України, ухвалюючи Рішення, дійшов висновку, що положеннями статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону

№ 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років. Таким чином, орган конституційної юрисдикції визнав той факт, що особам, які належать до категорій працівників, вказаних у названих нормах, було змінено умови призначення пенсій. До того ж така зміна умов призначення пенсій призвела до погіршення правового становища осіб, які мають право на призначення відповідних пенсій.

Отже, передбачене у статті 13, частині другій статті 14, пунктах «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, нормативне регулювання обмежує права осіб на пенсію на пільгових умовах та за вислугою років, тобто є таким, що позбавляє цих осіб сутності їх конституційних прав на соціальний захист та на достатній життєвий рівень у розумінні частини третьої статті 22 Конституції України. Тому положення статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать приписам частини третьої статті 22, статей 46, 48 Конституції України.

Однак Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо неконституційності вказаних норм, застосував «універсальний інструмент» — принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), хоча, виходячи з юридичної природи оспорюваних положень, адекватним підходом оцінки цих положень на конституційність є дослідження можливості обмеження конституційних прав і свобод, зокрема, на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

У зв'язку з тим, що Конституційний Суд України при розгляді цієї справи не застосував вказаний підхід, то залишились поза увагою вкрай важливі питання, а саме: яку мету переслідував законодавець, змінюючи нормативне регулювання умов призначення пенсій особам, які мають право на призначення пенсій відповідно до статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»–«г» статті 54 Закону № 1788; наявність обґрунтованих підстав для обмеження конституційних прав і свобод цих осіб. Відповідь на ці питання можна отримати з аналізу змісту пояснювальної записки до проекту Закону № 213, з якого вбачається, що Закон № 213 ухвалений, зокрема, з метою «стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення». При цьому у названій пояснювальній записці не вказано, що при ухваленні оспорюваних положень законодавець мав у розпорядженні відповідні висновки експертиз про покращення умов праці на шкідливих, особливо шкідливих, важких, особливо важких роботах, тому такі дії слід розглядати як безпідставні.

Підсумовуючи наведене, дотримуюся думки, що питання про відповідність Конституції України нормативного регулювання, яке стосується конституційного права на соціальний захист, має вирішуватися з урахуванням приписів розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України.

Суддя Конституційного Суду України

О. М. ЛИТВИНОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

м. Київ
18 лютого 2020 року
№ 2-р/2020

Справа № 1-15/2018(4086/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 31, ст. 545) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернувся Верховний Суд України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституцій-

ності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі — Закон № 1402).

Зазначеними положеннями Закону № 1402 передбачено, зокрема, утворення Верховного Суду; припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду України; проведення конкурсу на посади суддів Верховного Суду; участь суддів, повноваження яких припинилися у зв'язку із закінченням п'ятирічного строку, на який їх було призначено, у конкурсі на посаду судді на засадах, передбачених Законом № 1402; звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя у разі виявлення за результатами оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або добросовісності чи відмови судді від такого оцінювання; надання лише суддям, які за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердили відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді), права на отримання суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання у розмірах, визначених Законом № 1402.

Верховний Суд України вважає, що Верховна Рада України, закріпивши на законодавчому рівні порядок припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду України, вийшла за межі повноважень, визначених у Конституції України. На думку суб'єкта права на конституційне подання, семантична зміна назви з «Верховний Суд України» на «Верховний Суд» за відсутності зміни правового статусу не може бути підставою для припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду України як конституційного органу державної влади у спосіб, визначений у Законі № 1402.

Автор клопотання зазначає, що «судді Верховного Суду України були обрані на посади безстроково, пройшовши всі передбачені законодавством, що регламентує порядок діяльності судів і суддів, процедури, і можуть бути усунені з посад лише у випадках, передбачених цим законодавством, включаючи не підтвердження відповідності займаній посаді».

Верховний Суд України вважає, що оспорюваними положеннями пункту 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «створено нову самостійну норму щодо поведінки... суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та стосовно участі їх у конкурсі, у зв'язку із чим створюється правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII, що суперечить частині першій статті 8, частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Основного Закону України».

На думку Верховного Суду України, положення абзацу другого пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 встановлюють додаткову підставу для звільнення судді з посади, не передбачену Основним Законом України, що суперечить частинам першій, другій статті 8, частинам першій, п'ятій, шостій статті 126 Конституції України.

Неконституційність положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 Верховний Суд України обґрунтовує тим, що його положеннями «створено правову невизначеність й щодо його застосування до суддів, які йдуть у відставку після набрання чинності цим Законом, у частині розміру щомісячного довічного грошового утримання, на який вони мають право як судді у відставці».

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що положення пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 суперечать вимогам статті 6, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частин першої, другої статті 24, частин першої, другої статті 55, частин першої, п'ятої, шостої статті 126 Конституції України.

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

У Конституції України визначено, що Україна є демократична, правова держава (стаття 1); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

Визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди.

3. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у своїх висновках висловила позиції стосовно того, що під час прийняття нової конституції її перехідні положення не повинні використовуватися як спосіб припинення повноважень осіб, обраних чи призначених за раніше чинною конституцією; звільнення всіх суддів, крім виключних випадків, таких як порушення конституційної тяглості, не відповідає європейським стандартам та принципу верховенства права; замінити всіх суддів неможливо без шкоди для безперервності відправлення правосуддя (пункт 111 Висновку щодо Закону CLXII 2011 року про правовий статус та винагороду суддів та Закону CLXI 2011 року про організацію та адміністрування судів Угорщини від 16–17 березня 2012 року, пункт 37 Висновку щодо проєкту змін до Конституції України в частині правосуддя від 23–24 жовтня 2015 року).

4. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (третє речення абзацу четвертого пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп). Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони України на виконання відповідних норм Конституції України, повинна дотримуватись конституційно визначених меж, зокрема тих, що стосуються статусу, організації, функціонування, діяльності як відповідних органів, так і їх посадових осіб.

Конституційний Суд України вважає, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України».

5. Конституційний Суд України виходить з того, що при внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений принцип інституційної безперервності, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, у тому числі їх ліквідацію.

6. У Конституції України до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі — Закон № 1401) було передбачено, що Верховний Суд України має статус найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції (частина друга статті 125). Після набрання чинності Законом № 1401, яким внесено зміни до Конституції України, Верховний Суд набув статусу найвищого суду у системі судуоустрою України (частина третя статті 125 Основного Закону України).

7. Системний аналіз положень Конституції України «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції» та «найвищий суд у системі судуоустрою України» у взаємозв'язку з положеннями законів України з питань судуоустрою та судочинства дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що вилучення слова «України» — власної назви держави — із словесної конструкції «Верховний Суд України» не вплинуло на конституційний статус цього органу державної влади.

За своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судуоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України. Законом № 1401 не змінено конституційних функцій Верховного Суду України та його місця у системі судуоустрою України. Крім того, Законом № 1401 не скасовано та не обмежено прав і свобод людини і громадянина, на чому наголошено у висновках Конституційного Суду України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016, від 30 січня 2016 року № 2-в/2016.

Таким чином, системний аналіз змін до Конституції України, внесених Законом № 1401, вказує на те, що вони не були спрямовані на припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду України як органу державної влади через вилучення слова «України» — власної назви держави — із словесної конструкції «Верховний Суд України».

Конституційний Суд України вважає, що Закон № 1401 не порушив принципу інституційної безперервності функціонування найвищого інституту судової вла-

ди, який після набрання чинності Законом № 1401 продовжує діяти під назвою «Верховний Суд».

8. Конституційний Суд України розглядає положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 як такі, що прийняті з метою юридичного регулювання функціонування найвищого суду у системі судоустрою України, який після внесення змін до Конституції України Законом № 1401 функціонує під назвою «Верховний Суд». Таким чином, в аспекті питань, порушених у конституційному поданні, підстав для визнання цих положень такими, що суперечать Конституції України, немає.

9. Відповідно до пункту 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «повноваження суддів, призначених на посаду строком на п'ять років до набрання чинності цим Законом, припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено. Судді, повноваження яких припинилися у зв'язку із закінченням такого строку, можуть бути призначені на посаду судді за результатами конкурсу, що проводиться в порядку, встановленому цим Законом».

Згідно з положеннями Конституції України до внесення змін Законом № 1401 «перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом» (частина перша статті 128); суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі «закінчення строку, на який його обрано чи призначено» (пункт 1 частини п'ятої статті 126).

У Конституції України після внесення змін Законом № 1401 закріплено, що суддя обіймає посаду безстроково; призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом; у випадках реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності Законом № 1401, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом; особливості переведення судді на посаду в іншому суді можуть бути визначені законом (частина п'ята статті 126, частина друга статті 128, підпункт 5 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення»).

Відповідно до підпункту 2 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України повноваження суддів, призначених на посаду строком на п'ять років, припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено; такі судді можуть бути призначені на посаду судді в порядку, визначеному законом.

Верховна Рада України, приймаючи рішення про необхідність участі суддів, повноважень яких припинилися у зв'язку із закінченням строку, на який їх було призначено, у конкурсі на зайняття посади судді, діяла у межах своїх конституційних повноважень щодо реалізації вимог підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Участь таких суддів у цьому конкурсі на загальних засадах узгоджується з вимогами частини першої статті 8, частин першої, п'ятої, шостої статті 126, частини другої статті 128 Основного Закону України.

10. Положення пункту 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 у межах питань, порушених у конституційному поданні, не суперечать Конституції України.

11. Згідно з пунктом 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку. До припинення діяльності статус, структура, повноваження, порядок роботи, права, обов'язки, гарантії суддів цих судів визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами)».

Відповідно до пункту 14 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «судді Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України мають право брати участь у конкурсі на посади суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом.

У разі якщо кандидати з числа суддів мають однакову позицію за рейтингом, визначеним за результатами кваліфікаційного оцінювання для участі у конкурсі на посаду судді Верховного Суду, при всіх інших рівних умовах перевага надається судді, який має більший стаж роботи в судах касаційної інстанції чи Верховному Суді України».

12. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України (частина третя статті 125 Конституції України); незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України (частина перша статті 126 Конституції України).

Згідно з положеннями підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України «відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», має бути оцінена в порядку, визначеному законом. Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади. Порядок та вичерпні підстави оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання встановлюються законом».

Конституційний Суд України зазначає, що вказані положення Основного Закону України мають загальний характер. Тому положення Конституції України, що стосуються, в тому числі, проходження оцінювання суддів, повинні бути деталізовані в законі і враховувати систему взаємопов'язаних норм Конституції України, зокрема її статей 125, 126, 128. Оскільки Верховний Суд — конституційний орган,

до його суддів повинен бути встановлений особливий порядок регулювання їх діяльності.

Конституційний Суд України наголошує, оскільки судді Верховного Суду України є суддями найвищого суду, закріпленого у Конституції України, враховуючи незмінність їх статусу, законодавець має передбачити спеціальну процедуру та критерії оцінювання цих суддів.

13. Порівняльний аналіз положень Конституції України до та після внесення до неї змін Законом № 1401, приписів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI зі змінами та Закону № 1402 дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що немає відмінностей між юридичним статусом судді Верховного Суду України та судді Верховного Суду.

Конституційний Суд України зауважує, що перейменування закріпленого в Конституції України органу — Верховного Суду України — не може відбуватися без переведення суддів Верховного Суду України на посади суддів Верховного Суду, оскільки немає відмінностей між юридичним статусом судді Верховного Суду України та судді Верховного Суду, а вилучення слова «України» — власної назви держави — з словесної конструкції «Верховний Суд України» не може бути підставою для звільнення всіх суддів Верховного Суду України або їх переведення до іншого суду, тим більше суду нижчої інстанції.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду. Відтак фактична диференціація суддів Верховного Суду України та суддів Верховного Суду не узгоджується з принципом незмінюваності суддів, що є складовою конституційної гарантії незалежності суддів.

14. Положення пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України та положення пункту 14 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «судді Верховного Суду України» суперечать вимогам статті 6, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частин першої, другої статті 55, частини першої статті 125 Конституції України.

15. Згідно з положеннями пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «право на отримання щомісячного довічного грошового утримання у розмірі, визначеному цим Законом, має суддя, який за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначений на посаду судді за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим Законом, та працював на посаді судді щонайменше три роки з дня прийняття щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу.

В інших випадках, коли суддя іде у відставку після набрання чинності цим Законом, розмір щомісячного довічного грошового утримання становить 80 відсотків суддівської винагороди, обчисленої відповідно до положень Закону Украї-

ни «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами). За кожний повний рік роботи на посаді судді понад 20 років розмір щомісячного довічного грошового утримання збільшується на два відсотки грошового утримання судді, але не може бути більшим ніж 90 відсотків суддівської винагороди судді, обчисленої відповідно до зазначеного Закону».

16. Право судді на відставку є конституційною гарантією незалежності суддів (пункт 4 частини шостої статті 126 Конституції України).

Відставка судді є особливою формою звільнення його з посади за власним бажанням та обумовлена наявністю в особи відповідного стажу роботи на посаді судді; наслідком відставки є, зокрема, припинення суддею своїх повноважень з одночасним збереженням за ним звання судді і гарантій недоторканності, а також набуттям прав на виплату вихідної допомоги та отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013).

Визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід’ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; такими гарантіями є надання їм за рахунок держави матеріального забезпечення (суддівська винагорода, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо) та надання їм у майбутньому статусу судді у відставці; право судді у відставці на пенсійне або щомісячне довічне грошове утримання є гарантією належного здійснення правосуддя і незалежності працюючих суддів та дає підстави висувати до суддів високі вимоги, зберігати довіру до їх компетентності і неупередженості; щомісячне довічне грошове утримання судді спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага, зокрема обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу; конституційний принцип незалежності суддів означає, в тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв’язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); статус судді та його елементи, зокрема матеріальне забезпечення судді після припинення його повноважень, є не особистим привілеєм, а засобом забезпечення незалежності працюючих суддів і надається для гарантування верховенства права та в інтересах осіб, які звертаються до суду та очікують неупередженого правосуддя (абзаци п’ятий, шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституційний Суд України зазначає, що розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів, які не проходили оцінювання за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності та вийшли у відставку, відрізняється від розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів, які вийдуть у відставку після успішного проходження такого оцінювання.

Отже, судді, які вже перебувають у відставці та досягли шістдесятип'ятирічного віку, з об'єктивних причин не мають можливості пройти кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді і пропрацювати після цього три роки, що є обов'язковою умовою для отримання щомісячного довічного грошового утримання у розмірі, визначеному Законом № 1402.

Конституційний Суд України вважає, що щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці має бути співмірним із суддівською винагородою, яку отримує повноважний суддя. У разі збільшення розміру такої винагороди перерахунок раніше призначеного щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці має здійснюватися автоматично. Встановлення різних підходів до порядку обчислення розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів порушує статус суддів та гарантії їх незалежності.

17. Запровадження згідно із положеннями пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 різних підходів до порядку обчислення розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів, які виходять у відставку, суперечить положенням частини першої статті 126 Основного Закону України щодо гарантування незалежності суддів Конституцією і законами України.

18. 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.

19. Автори клопотання порушили перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, якими передбачено: «Відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", оцінюється колегами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному цим Законом.

Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України».

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

З аналізу конституційного подання випливає, що в ньому не наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402.

20. Конституційний Суд України вважає, що є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

21. Суб'єкт права на конституційне подання порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, згідно з якими:

— «право на отримання суддівської винагороди у розмірах, визначених цим Законом, мають судді, які за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердили відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначені на посаду за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим Законом»; «судді, які на день набрання чинності цим Законом пройшли кваліфікаційне оцінювання та підтвердили свою здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді, до 1 січня 2017 року отримують суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами)» (пункт 22);

— «до проходження кваліфікаційного оцінювання суддя отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами)» (пункт 23).

Підпунктом 16 (який набрав чинності з 1 січня 2020 року) пункту 1 розділу I Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX пункти 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» із Закону № 1402 виключені.

22. Конституційний Суд України вважає, що є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 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 відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами:

- пункту 7 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України;
- пункту 14 «судді Верховного Суду України»;
- пункту 25.

3. Положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень:

- пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом;
- пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

5. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r/2020 dated February 18, 2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the compliance of specific provisions of paragraphs 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII with the Constitution (constitutionality)

The disputed provisions of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» No. 1402–VIII dated June 2, 2016, as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1402), provided for, in particular, the formation of the Supreme Court; termination of activity and liquidation of the Supreme Court of Ukraine; holding a competition for the offices of judges of the Supreme Court; participation of judges whose powers have been terminated in connection with the expiration of the five-year term for which they had been appointed, in the competition for the office of judge on the grounds stipulated by the Law No. 1402; dismissal of a judge by a decision of the High Council of Justice in the event of judge's non-compliance with the criteria for competence, professional ethics or integrity established upon the results of evaluation or refusal of a judge to undergo such evaluation; granting only to judges who, by the results of a qualification evaluation, have confirmed suitability for their position (the ability to administer justice in the relevant court), the right to receive a judge's remuneration and monthly lifetime allowance in the amounts specified by the Law No. 1402.

The decisive feature of the judiciary in a democratic law-based state is its independence, which means its institutional separation from the bodies of legislative and executive power, inadmissibility of influence of the latter on the performance of judges' professional functions, including in a manner not caused by public aspirations of the legislative reorganisation, change of the system of judicial organisation. Only an independent, apolitical judicial power, a constituent part of which are courts enshrined in the Constitution of Ukraine, can perform its constitutional function on the administration of justice (Article 124.1 of the Constitution).

The Constitutional Court considers that the bodies of state power envisaged by the Constitution of Ukraine have a special status of constitutional bodies, therefore liquidation, change of name, as well as revision of their constitutionally defined functions and powers in a way that substantially (radically) changes their constitutional nature are possible only after amending the Basic Law in the manner provided for in Chapter XIII «Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine».

The Constitutional Court proceeds from the fact that the principle of institutional continuity must be ensured when introducing amendments to the Constitution, which means that bodies of state power established by the Basic Law continue to function in the interests of the Ukrainian people and exercise their powers, perform their tasks and functions defined in the Constitution, irrespective of these changes, unless such changes provide for a substantial (fundamental) change in their constitutional status, including their liquidation.

After the entry into force of the Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)» No. 1401–VIII dated June 2, 2016 (hereinafter referred to as the Law No. 1401), the Supreme Court acquired the status of the highest court in the system of the judiciary (Article 125.3 of the Basic Law).

The systemic analysis of the Constitution's provisions «the highest judicial body in the system of courts of general jurisdiction» and «the highest court in the judiciary system of Ukraine» in conjunction with the provisions of the laws of Ukraine on judiciary and judicial procedure gives the Constitutional Court grounds to assert that the removal of the word «Ukraine» — the state's own name — from the word combination «Supreme Court of Ukraine» did not affect the constitutional status of this body of state power.

The systemic analysis of the amendments to the Constitution, introduced by the Law No. 1401, indicates that they were not aimed at terminating the activity and liquidation of the Supreme Court of Ukraine as a body of state power by removing the word «Ukraine» — the state's own name — from the word combination «Supreme Court of Ukraine».

The Constitutional Court considers that the Law No. 1401 did not violate the principle of the institutional continuity of the highest institute of the judiciary, which, after the entry into force of the Law No. 1401, continues to operate under the name «Supreme Court».

Pursuant to paragraph 17 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 1402, «the powers of judges appointed for a term of five years prior to the entry into force of this Law shall terminate upon the expiration of the term for which they were appointed. Judges whose powers have been terminated due to the expiration of such term may be appointed to the office of judge following the results of a competition conducted in accordance with the procedure established by this Law».

The Verkhovna Rada, in deciding on the need for the participation of judges whose powers had been terminated in connection with the expiration of the term for which they were appointed, in the competition for the office of judge, acted within the limits of their constitutional powers to fulfil the requirements of subparagraph 4 of paragraph 16¹ of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution. The participation of such judges in this competition on a general basis is consistent with the requirements of Articles 8.1, 126.5, 126.6, 128.2 of the Basic Law.

The provisions of the Constitution concerning the conduct of the evaluation of judges should be enshrined in detail in law and take into account the system of interrelated norms of the Constitution, in particular Articles 125, 126, and 128. Since the Supreme Court is the constitutional body, a special procedure for regulating the Supreme Court judges' activity must be established, the legislator should provide for a special procedure and evaluation criteria for these judges.

Comparative analysis of the provisions of the Constitution before and after the amendments of the Law No. 1401, the provisions of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» dated July 7, 2010, and the Law No. 1402 gives the Constitutional Court grounds to conclude that there are no differences between the legal status of a judge of the Supreme Court of Ukraine and a judge of the Supreme Court.

The Constitutional Court notes that the renaming of a body enshrined in the Constitution of Ukraine — the Supreme Court of Ukraine — cannot take place without the transfer of judges of the Supreme Court of Ukraine to the offices of judges of the Supreme Court, since there is no difference between the legal status of a judge of the Supreme Court of Ukraine and a judge of the Supreme Court, the removal of the word «Ukraine» — the state's own name — from the word combination «the Supreme Court of Ukraine» cannot be the grounds for dismissal of all judges of the Supreme Court of Ukraine or their transfer to another court, all the more to the court of a lower instance.

Judges of the Supreme Court of Ukraine must continue to exercise their powers as judges of the Supreme Court. Therefore, the actual differentiation of the judges of the Supreme Court of Ukraine and those of the Supreme Court is not consistent with the principle of irremovability of judges, which is a part of the constitutional guarantee of the independence of judges.

The right of a judge to resign is a constitutional guarantee of the independence of judges (Article 126.6.4 of the Constitution).

Given the provisions of paragraph 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 1402 on the right to receive monthly lifetime allowance upon the results of qualification evaluation, the judges who are already retired and have attained the age of sixty-five, for objective reasons have no opportunity to pass a qualification evaluation for compliance with the office held and to work three years thereafter, which is a prerequisite for receiving monthly lifetime allowance in the amount specified by the Law No. 1402.

The Constitutional Court considers that the monthly lifetime allowance of a retired judge should be commensurate with the judicial remuneration received by a competent judge. In the event of an increase in such remuneration, the recalculation of the previously assigned monthly lifetime allowance of a retired judge shall be made automatically. The establishment of different approaches to the procedure for calculating the monthly lifetime allowance of judges violates the status of judges and guarantees of their independence.

The establishment by the provisions of paragraph 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 1402 of different approaches to the procedure for calculating the monthly life allowance for judges who retire is contrary to the provisions of Article 126.1 of the Basic Law on guaranteeing the independence of judges by the Constitution and the laws.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

To declare the provisions of paragraphs 4, 8, 9, 11, 13, 17 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Judiciary and Status of Judges» to be in conformity with the Constitution (constitutional).

To declare the provisions of paragraph 7 «and shall be liquidated» in the part of the Supreme Court of Ukraine, paragraph 14 «judges of the Supreme Court of Ukraine», paragraph 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» to be non-conforming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

To terminate the constitutional proceedings in the case concerning the review of the provisions of paragraphs 20, 22, and 23 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» on the compliance with the Constitution (constitutionality).

To recommend to the Verkhovna Rada to immediately bring the provisions of the legislation into conformity with the Decision.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 7-zp/1997 dated December 23, 1997;

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

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

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and

Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary dated March 16–17, 2012;

Opinion of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) on the proposed amendments to the Constitution of Ukraine regarding the judiciary dated October 23–24, 2015.

Judges of the Constitutional Court V. Horodovenko, O. Kasminin, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko, P. Filiuk, S. Holovaty expressed dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

У Рішенні Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі — Рішення):

— визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі — Закон);

— визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону: пункту 7 «та ліквідується» в частині Верховного Суду України; пункту 14 «судді Верховного Суду України»; пункту 25;

— закрито конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень: пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом; пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення, оскільки маю зауваження щодо таких його аспектів:

— фрагментарний підхід Конституційного Суду України щодо мотивації невідповідності Конституції України (неконституційності) положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону;

— закриття Конституційним Судом України конституційного провадження у цій справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, незважаючи на існування конституційно-правової проблеми щодо звільнення судді з посади через незадовільні результати оцінювання судді на відповідність займаній посаді чи відмову від такого оцінювання.

1. Принцип єдності статусу суддів як необхідна складова мотивації неконституційності положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону

1.1. Із мотивації у Рішенні невідповідності Конституції України положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону вбачається, що Конституційний Суд України частково означив масштаби захисту конституційних гарантій незалежності суддів в аспекті матеріального забезпечення суддів у відставці, оскільки акцентував увагу на тому, що саме судді, які вже перебувають у відставці та досягли шістдесятип'ятирічного віку, з об'єктивних причин не можуть пройти кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді і пропрацювати після цього три роки, що є обов'язковою умовою отримання щомісячного довічного грошового утримання судді у розмірі, який визначений Законом. Таким чином, у Рішенні звужено дискримінаційний аспект положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, якими фактично запроваджено суттєво менший розмір щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці не лише стосовно тих суддів, які у зв'язку з їх перебуванням у відставці не пройшли оцінювання на відповідність займаній посаді і не пропрацювали після цього три роки, а й щодо усіх суддів, які мають право на відставку та не виконали цих вимог.

Насправді проблематика положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо матеріального забезпечення суддів у відставці є набагато глибшою, ніж про це зазначено у Рішенні, і стосується дотримання принципу єдності статусу суддів, тому мотивація неконституційності цих положень Закону мала бути викладена з урахуванням розуміння сутності цього принципу.

1.2. Усі судді, які працюють у судах, що утворюють систему судоустрою України, мають єдиний статус, який, з одного боку, означає єдність їх правового становища, зокрема однаковість гарантій незалежності суддів, вимог, заборон, обмежень щодо суддів, а з іншого — функціонування системи цих гарантій на основі принципу єдності статусу суддів, який передбачає рівність всіх суддів та не допускає будь-якої дискримінації стосовно них.

Конституційний Суд України звертав увагу на значимість єдності статусу судді для дотримання конституційних гарантій незалежності суддів. У підпункті 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 вказано на порушення частини першої статті 126 Конституції України та зазначено, що законодавець не може виокремлювати певну категорію суддів у відставці, які не мають права на одержання щомісячного довічного грошового утримання з підстав, не пов'язаних із статусом судді та його професійною діяльністю щодо здійснення правосуддя; таке законодавче регулювання суперечить меті встановлення конституційної гарантії матеріального забезпечення суддів як елемента їх незалежності, свідчить про його формальний характер, не відповідає принципу єдиного статусу всіх суддів України та порушує принцип рівності між судьями у відставці, які не працюють, і тими, які працюють на інших посадах, крім посади судді.

Для осмислення сутності принципу єдності статусу судді доцільно застосувати тест на дискримінацію, тим більше, що, зважаючи на закріплені в Конституції

України принцип верховенства права¹ (частина перша статті 8) та принцип недопустимості дискримінації (частина друга статті 24), можна стверджувати, що недискримінаційний підхід є засадою функціонування усїєї правової системи України, а отже — основою правового регулювання будь-якої сфери суспільного життя, у тому числі питань конституційно-правового статусу судді. Тест на дискримінацію, як відомо, полягає у недопущенні поведження з особами у різній спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях; 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 метою, яка переслідується².

Враховуючи викладене, доцільно зазначити, що будь-які відмінності у питанні наданні судді у зв'язку із його відставкою щомісячного довічного грошового утримання мають бути пов'язані виключно із статусом судді, однак не можуть порушувати сутність принципу єдності статусу суддів, який означає однаковий підхід до встановлення рівня матеріального забезпечення судді у відставці, відмінності у якому повинні мати легітимну мету, а також мають бути необхідними та обґрунтованими з огляду на таку мету.

Разом із тим, визначаючи легітимну мету таких відмінностей, варто виходити із правової природи щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, яка має подвійний характер. З одного боку, таке утримання встановлюється задля забезпечення здійснення справедливої, незалежної, неупередженої правосуддя, з іншого — зазначена виплата має бути належною відплатою судді за його складну та відповідальну роботу, яка пов'язана із здійсненням правосуддя. Тому встановлення рівня щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці має бути обумовлене єдиним статусом суддів та притаманною їм усїм ключовою функцією — правосуддям. Про це свідчать і юридичні позиції Конституційного Суду України щодо розуміння вказаного утримання як гарантії незалежності суддів, що викладені в підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини його Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013.

Встановлені в міжнародних актах гарантії незалежності суддів, у тому числі щодо їх матеріального забезпечення, однаковою мірою стосуються кожного судді, і це обумовлено здійсненням ним саме суддівської функції, а відмінності у наданні вказаних гарантій не повинні негативно впливати на здійснення суддею правосуддя і мають бути обґрунтованими. Такі висновки підтверджуються і міжнародними актами, зокрема:

¹ 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, однією з обов'язкових складових принципу верховенства права визначила заборону дискримінації, яка означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб, будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою — раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу (пункт 64). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

² Див., наприклад, § 48, § 49 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» від 7 листопада 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984.

— рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку судді і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість; винагорода може бути різною: залежно від стажу роботи, характеру обов'язків, виконання яких покладено на суддів у їх професійному статусі, та від важливості обов'язків, що покладаються на них; оцінюватися ці фактори повинні відверто і відкрито; законом передбачено, що судді, які досягли пенсійного віку і працювали на посаді судді зазначений період, отримують пенсію по старості, рівень якої має бути якомога ближчим до рівня їхньої останньої заробітної плати на посаді судді (пункти 6.1, 6.2, 6.4 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року)¹;

— оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення, мають існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці (пункт 54 Рекомендації СМ/Рес (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року (далі — Рекомендація))².

Таким чином, будь-які відмінності у рівні щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, як і в оплаті праці повноважного судді, мають бути обумовлені необхідністю гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя, що є спільною ключовою діяльністю суддів у контексті єдності їх статусу, а також такі відмінності мають бути обґрунтованими, тобто виправданими об'єктивними чинниками, які впливають із статусу судді, зокрема, стажем судді на посаді, характером, складністю виконуваних ним обов'язків та іншими складовими суддівської кар'єри.

1.3. На підставі викладеного можна стверджувати, що неоднаковий підхід законодавця у положеннях пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці, який спричиняє суттєво різний розмір такого утримання для суддів, які не пройшли оцінювання на відповідність займаній посаді, не обумовлений необхідністю гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя. Визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці не може бути поставлене в залежність від проходження такого оцінювання та відпрацювання суддею після цього трьох років на посаді судді, оскільки зазначені умови не пов'язані із належним здійсненням суддею правосуддя протягом його роботи на посаді судді, стажем роботи судді на такій посаді, характером, складністю виконуваних ним обов'язків, суддівською кар'єрою загалом.

¹ Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

² Рекомендація СМ/Рес (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

Таким чином, положеннями пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону запроваджено дискримінаційний підхід щодо матеріального забезпечення у відставці усіх суддів, які мають право на відставку, що порушує принцип єдності статусу суддів та конституційні гарантії їх незалежності.

2. Принцип незмінюваності судді та оцінювання судді на відповідність займаній посаді

2.1. Вважаю, що закриття Конституційним Судом України конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом, було поспішним. Хоча конституційне подання дійсно не містило належного обґрунтування неконституційності вказаних положень Закону, однак це, на мій погляд, не перешкоджало його розгляду Конституційним Судом України у цій частині. Упродовж останніх трьох років актуальною є конституційно-правова проблема щодо звільнення судді з посади через незадовільні результати оцінювання судді на відповідність займаній посаді чи відмову від такого оцінювання, яка, очевидно, потребує нагального вирішення задля забезпечення конституційних гарантій незалежності судді, дотримання принципу верховенства права та конституційного правопорядку загалом.

2.2. Згідно з положеннями підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України «відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», має бути оцінена в порядку, визначеному законом. Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади. Порядок та вичерпні підстави оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання встановлюються законом».

Поява вказаної конституційної норми була пов'язана із необхідністю удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом, зокрема, шляхом запровадження належних конституційних засад кадрового оновлення суддівського корпусу, що дасть змогу досягти дотримання балансу між суспільними очікуваннями та захистом індивідуальних прав¹.

Таким чином, визначене на конституційному рівні оцінювання судді на відповідність займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності поширюється, зокрема, на всіх працюючих суддів, які обрані до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (тобто до 30 вересня 2016 року), має тимчасовий характер,

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

оскільки є спеціальним механізмом перехідного етапу судової реформи, який запроваджений задля досягнення однієї мети — оновлення суддівського корпусу у зв'язку із необхідністю відновлення до нього довіри суспільства.

2.3. Конституційно-правовий статус судді визначається цілісною та збалансованою системою конституційних гарантій незалежності і недоторканності судді, які закріплені на конституційному рівні.

Стабільність цих гарантій є вимогою принципу верховенства права, що передбачений у частині першій статті 8 Конституції України. У пункті 4 Рекомендації наголошено, що незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом; і це є істотним проявом принципу верховенства права.

Стабільність конституційних гарантій незалежності та недоторканності судді забезпечується, зокрема, їх чітким, ясным та послідовним визначенням у профільному розділі VIII Конституції України, який зберіг автентичну назву «Правосуддя», а також системним підходом законодавця до розуміння суті вказаних гарантій через призму конституційних принципів та цінностей, насамперед принципу верховенства права.

З огляду на це не сприяє забезпеченню стабільності гарантій незалежності судді визначення підстав для звільнення судді з посади у положеннях підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, які самі по собі мають тимчасовий характер, і їх дія окреслена досягненням мети — оновлення суддівського корпусу у зв'язку із необхідністю відновлення до нього довіри суспільства, що не має чітких часових рамок.

2.4. Однією із ключових гарантій незалежності судді є імпліцитно визначений у Конституції України принцип незмінюваності суддів, який закріплений у положеннях її статті 126 у вигляді безстроковості перебування судді на посаді, вичерпного переліку підстав звільнення судді з посади та припинення його повноважень.

Цей принцип є визнаним і у міжнародних актах. Так, судді, яких призначають чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено; суддів може бути тимчасово усунуто з посади або звільнено тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки чи через поведінку, що не відповідає посаді, яку вони обіймають (пункти 12, 18 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року)¹. Аналогічні правила містяться і у положеннях Рекомендації, згідно із пунктом 49 якої, зокрема, забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності є ключовими елементами принципу незалежності суддів.

Таким чином, виходячи із стабільності конституційних гарантій незалежності судді, питання щодо звільнення судді з посади вирішуються із дотриманням принципу незмінюваності судді, який передбачає можливість звільнення судді із посади виключно із тих підстав, які визначені у розділі VIII «Правосуддя» Конституції України, а саме у положеннях частини шостої її статті 126.

¹ Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201.

2.5. Положеннями підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України визначено самостійну підставу для звільнення судді з посади, яка фактично дозволяє його звільнення через незадовільні результати оцінювання на відповідність судді займаній посаді чи відмову від проходження такого оцінювання. Вказаної підстави не передбачено у вичерпному переліку підстав для звільнення судді з посади, який закріплений у частині шостій статті 126 Конституції України. Такий збіг, на моє переконання, не є випадковим, оскільки аналіз цього переліку дає чітке уявлення про те, що визначені у ньому підстави для звільнення судді з посади базуються на принципі незмінюваності суддів та не передбачають можливості звільнення судді з посади не з його волі, якщо відсутні істотні протиріччя із високим статусом судді. Зокрема, відповідно до пункту 3 частини шостої статті 126 Основного Закону України підставою для звільнення судді з посади є вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді. Однак незадовільні результати оцінювання судді на відповідність займаній посаді чи відмова від проходження такого оцінювання, що є підставою для звільнення судді з посади відповідно до положень підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, не завжди спричиняють істотні суперечності із високим статусом судді, а швидше свідчать про необхідність підвищення професійної кваліфікації судді.

Не заперечуючи загалом важливості та корисності систем оцінювання суддів, які держава запроваджує із метою ефективного здійснення правосуддя, варто враховувати класичне призначення інституту оцінювання професійної діяльності судді, який за будь-яких обставин не повинен нівелювати незалежність судді, особливо піддавати сумніву безстроковість його перебування на посаді.

Як вбачається із міжнародних стандартів, використання вказаного інституту не має шкодити незалежності судочинства; навпаки, оцінювання суддів, як правило, застосовується із метою допомогти суддям визначити ті аспекти їхньої діяльності, щодо яких вони можуть висловити бажання вдосконалюватися, а також для кар'єрного росту; періодичні екзамени для суддів (атестації), які можуть призвести до звільнення суддів або інших санкцій, є неприпустимими для суддів, призначених безстроково (пункти 27, 28 Київських Рекомендацій ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії від 23–25 червня 2010 року)¹. Подібний припис міститься у пункті 23 Декларації щодо принципів незалежності судової влади 2015 року, в якій, зокрема, наголошено, що оцінювання суддів не може бути приводом для звільнення судді з посади².

Проблематику узгодження використання інституту оцінювання судді із незалежністю судової влади усесторонньо проаналізовано у Висновку Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оціню-

¹ Київські Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії від 23–25 червня 2010 року. URL: <https://www.osce.org/uk/odihr/86319?download=true>.

² Декларація щодо принципів незалежності судової влади, прийнята Конференцією голів верховних судів країн Центральної та Східної Європи від 14 жовтня 2015 року. URL: <https://court.gov.ua/documents/617/50313/briunaska%20deklaraciya.pdf>.

вання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року № 17 (2014). У цьому документі зазначено, що вказаний інститут притаманний багатьом європейським державам, використовується ними для різних цілей, і наслідки такого використання також неоднакові, можливе навіть звільнення судді з посади; наголошено також, що має бути дотриманий баланс між незалежністю судді та його оцінюванням, і, зрештою, судова незалежність повинна мати першочергове значення; незадовільні результати оцінювання не повинні (окрім виняткових обставин) призводити до звільнення судді з посади; це може відбутися лише у разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, або якщо об'єктивний висновок, отриманий в результаті оцінювання, однозначно підтверджує нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні¹.

Отже, запроваджене підпунктом 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України оцінювання судді на відповідність займаній посаді має сприяти насамперед підвищенню ефективності правосуддя за рахунок виявлення у роботі судді недоліків та надання їм можливості їх виправляти, що, однак, не повинно нівелювати гарантії незалежності судді та, особливо, перешкоджати безстроковому перебуванню судді на посаді. Тобто непроходження суддею вказаного оцінювання лише у виняткових випадках може призвести до його звільнення з посади. Це узгоджується із зауваженнями Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) в аспекті визначеної вказаними конституційними положеннями процедури, яка, на її думку, може бути тільки винятковим заходом, що вимагає найвищої міри обережності².

2.6. Враховуючи усі наведені аргументи, маю підстави стверджувати, що законодавець повинен був уникати формального впровадження вимог підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України шляхом фактичного дублювання змісту цього підпункту у положеннях пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону. Із метою дотримання гарантій незалежності суддів, принципу незмінюваності судді та, нарешті, принципу верховенства права у Законі мали бути передбачені гарантії щодо винятковості та обмеженості у часі оцінювання на відповідність судді займаній посаді, визначеного згаданою конституційною нормою, непроходження якого є самостійною підставою для звільнення судді із посади.

Умова щодо винятковості вказаного заходу могла бути виконана через визначення законодавцем механізмів, які забезпечили би співмірність наслідків від незадовільних результатів оцінювання судді на відповідність займаній посаді до гарантування незалежності судді та його незмінюваності на посаді, зокрема, за рахунок надання можливості судді усунути професійні недоліки у його роботі,

¹ Висновок Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року № 17 (2014). URL: <https://rm.coe.int/1680747776>.

² Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) від 26 жовтня 2015 року № 803/2015 (CDL-AD(2015)027) (пункт 44). URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>.

виявлені у результаті вказаного оцінювання, шляхом підвищення ним своєї кваліфікації, звільнення лише тих суддів, у поведінці яких дійсно виявлено істотні суперечності із високим статусом судді.

Закон не містить таких механізмів; пунктом 20 його розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» лише визначено, що відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному Законом; виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя за поданням відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Оспорювані положення Закону не містять жодних термінів щодо проведення вказаного оцінювання, тоді як його проходження залежить не лише від волі судді, а насамперед від злагодженої діяльності колегій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Нині відбувається реформування названого органу, що не дозволяє суддям поза їх волею пройти оцінювання на відповідність займаній посаді. Саме такою юридичною невизначеністю обумовлюється відсутність балансу між забезпеченням гарантій незалежності судді та легітимною метою згаданого оцінювання, оскільки на суддів фактично покладено обов'язок щодо його проходження, який не може бути виконаний.

Таким чином, положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону розширює підстави для звільнення судді з посади, що не відповідає статті 8, частинам першій, п'ятій, шостій статті 126 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

Конституційний Суд України, ухваливши 18 лютого 2020 року Рішення № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі — Рішення), визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі — Закон); такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, а саме: пункту 7 «та ліквіднуються» в частині Верховного Суду України; пункту 14 «судді Верховного Суду України»; пункту 25; а також закриттє конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» (невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом) та пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» (втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України).

В цілому підтримую Рішення, проте не згоден із закриттям конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, оскільки вважаю, що в конституційному поданні наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності вказаних положень. Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку стосовно зазначеного.

Відповідно до положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», оцінюється колеґіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному Законом; виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики

або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Вказаними положеннями Закону передбачено умови проходження оцінювання відповідності займаній посаді суддями, обраними чи призначеними до набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», що впливає на строк перебування на посаді судді, обраного чи призначеного до набрання чинності наведеним законом, оскільки виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності є підставою для його звільнення, тобто скорочення строку перебування такого судді на посаді.

Таким чином, положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону визначають два ключових моменти, пов'язані із забезпеченням незалежності судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», а саме: проходження оцінювання відповідності судді займаній посаді та можливість звільнення такого судді з посади у разі непроходження оцінювання.

Конституційний Суд України у Рішенні дійшов висновку, що «судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду. Відтак фактична диференціація суддів Верховного Суду України та суддів Верховного Суду не узгоджується з принципом незмінюваності суддів, що є складовою конституційної гарантії незалежності суддів». На мою думку, Конституційний Суд України повинен був в аспекті отриманого висновку щодо принципу незмінюваності суддів — складової конституційної гарантії незалежності суддів — провести перевірку положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону та визнати їх такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), адже суддя, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», може бути звільнений у разі виявлення за результатами оцінювання колегами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному Законом, його невідповідності займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності. Це порушує принцип незмінюваності судді та скорочує строк його перебування на посаді.

У Рекомендаціях СМ/Рес (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалених Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року, зазначено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності — ключові елементи принципу незалежності суддів; відповідно, судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує; термін перебування суддів на посаді має визначатися законом; призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції; достроковий ви-

хід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я (пункти 49, 50). Вказане узгоджується з міжнародними стандартами щодо незалежності суддів.

Україна, набуваючи членства в Раді Європи, взяла на себе відповідальність щодо забезпечення незалежності судової влади. Проте вказане зобов'язання може бути реалізоване лише шляхом забезпечення незалежного перебування судді на посаді, в рамках приписів, передбачених Конституцією України. Хоча звернути увагу, що скасування на конституційному рівні інституту «призначення судді на посаду вперше» було кроком до забезпечення європейських стандартів незмінюваності суддів — однієї з гарантій їх незалежності — під час перебування на посаді. Тому положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону не узгоджуються як з приписами Конституції України, так і з міжнародними стандартами.

Відповідно до частини першої статті 126 Конституції України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України.

У Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів; гарантована Конституцією України незалежність суддів на-самперед забезпечується особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади (абзаци перший, другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Пунктами 1–6 частини шостої статті 126 Конституції України передбачено вичерпний перелік підстав для звільнення судді, а саме: неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог щодо несумісності; вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Звільнення судді з посади через неспроможність судді скласти кваліфікаційний іспит чи відмову від нього не узгоджується із вказаними приписами Конституції України і вказує на те, що положеннями пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону законодавець встановив додаткову підставу для звільнення судді з посади.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 зазначив, що «в Основному Законі України закріплено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, що унеможлиблює законодавче розширення чи звуження цього переліку. Відповідно до повноважень, передбачених пунктом 3 частини першої статті 85, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України, Верховна Рада України має право визначати в законах України порядок, умови та наслідки звільнення судді з посади» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Тому, на мою думку, не існує жодних сумнівів щодо того, що положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону ухвалені з порушенням приписів Конституції України та міжнародних стандартів.

Хочу звернути увагу, що підпунктом 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України передбачено, що відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», має бути оцінена в порядку, визначеному законом. У рішенні Європейського суду з прав людини «Олександр Волков проти України» підкреслено, що «згідно із законом» означає, крім іншого, відповідність цього закону принципу верховенства права.

Проте законодавець, приймаючи Закон, положеннями пункту 20 його розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» проігнорував положення Конституції України щодо особливого статусу суддів, а саме щодо їх незалежності.

Пунктом 23 Декларації щодо принципів незалежності судової влади, прийнятої конференцією голів верховних судів країн Центральної та Східної Європи, визначено, що якщо закон передбачає оцінювання професійної діяльності суддів, таке оцінювання має відбуватися з дотриманням принципу незалежності судової влади; оцінювання суддів може виявляти питання, в яких їм слід удосконалюватися, та визначати претендентів на підвищення по службі; оцінюванням не можна зловживати; воно не може слугувати приводом для звільнення судді з посади.

Вказаними приписами підкреслено, що кваліфікаційне оцінювання судді має на меті оцінку професійності такого судді, про що і йдеться у Законі, проте таке оцінювання не може бути підставою для звільнення судді з посади у разі непроходження або відмови від проходження кваліфікаційного оцінювання.

Загальна декларація прав людини 1948 року (стаття 10), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (пункт 1 статті 6), а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року (пункт 1 статті 14) закріплюють, що кожен повинен мати право на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, незалежність судової влади є необхідною для реалізації цього права.

У Рішенні Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 зазначено, що «конституційне право людини на судовий захист, який є гарантією всіх прав і свобод людини і громадянина» (абзац дев'ятий пункту 9 мотивувальної частини).

Отже, законодавець повинен дотримуватися основоположних міжнародних стандартів та приписів Конституції України та інших нормативно-правових актів щодо суддівського корпусу.

Принцип незмінюваності судді гарантує перебування судді на посаді до досягнення ним 65 років, крім випадків його звільнення або припинення ним повноважень відповідно до Конституції України. Тому я вважаю, що законодавець повинен гарантувати кожному судді, незалежно від різних факторів, а саме: призначення його на посаду строком на п'ять років або обрання суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», дотримання принципу незмінюваності, який є невід'ємною складовою конституційної гарантії незалежності суддів. Таким чином, положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону повинні бути перевірені на відповідність Конституції України (конституційність).

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих
положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII
«Прикінцеві та перехідні положення» Закону України
«Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 18 лютого 2020 року ухвалив Рішення № 2-р/2020 (далі — Рішення) у справі № 1-15/2018 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі — Закон № 1402).

Я усвідомлюю те, що в той час, коли літак з евакуйованими українцями вимушений довго кружляти в небі України¹, тому що інші українці молитвами² чи іншим чином протестують проти його приземлення на їх малій батьківщині, ця окрема думка, як, можливо, і саме Рішення, мало кого зацікавлять.

Однак значущість Рішення, відчуття відповідальності за його ухвалення зобов'язують мене як суддю Конституційного Суду України викласти власні міркування щодо справи та ухваленого в ній Рішення.

Зміст резолютивної частини Рішення

1. Конституційний Суд, зокрема, ухвалив таке:

«1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами:

- пункту 7 “та ліквідуються” в частині Верховного Суду України;
- пункту 14 “судді Верховного Суду України”;
- пункту 25.

¹ Літак з Уханя з українцями на борту кружляє між Харковом, Дніпром та Полтавою. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1853320-litak-z-ukhanya-z-ukrayintsyami-na-bortu-kruzhyayemizh-kharkovom-dniprom-ta-poltavoyu>; Евакуація з Уханя: літак досі кружляє між Харковом, Полтавою і Дніпром. URL: <https://glavcom.ua/news/evakuaciya-z-uhanya-litak-dosi-kruzhyajemizh-harkovom-poltavoyu-i-dniprom--660652.html>.

² Під Тернополем жителі вийшли співати молебень до Богородиці проти евакуйованих з Уханя. URL: <https://ukranews.com/ua/news/685190-pid-ternopolem-molyatsya-shhob-evakujovanyh-z-uhanyu-do-nyh-ne-pryvezly>.

...

4. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень:

— пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом;

— пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України».

Основні висновки Конституційного Суду

2. Методологія Конституційного Суду щодо опрацювання фінального тексту рішення у більшості справ, особисто для мене, має такий недолік, як постійне скорочування тексту мотивувальної частини рішення у зв'язку з тим, що певні частини тексту рішення не дістають підтримки у необхідній кількості суддів Конституційного Суду. Внаслідок цього ухвалені рішення іноді мають своєрідні «прогалини» в мотивуванні юридичної позиції Конституційного Суду, що, звісно, не сприяє зовнішньому сприйняттю та якісному тлумаченню рішень Конституційного Суду, їх подальшому виконанню тощо.

На мою думку, має окремі недоліки й мотивувальна частина Рішення, внаслідок чого є ризики хибного тлумачення його змісту у цілому (мотивувальна та резолютивна частини) та потенційні проблеми з його подальшим виконанням.

3. З метою мінімізації цих ризиків, вважаю за необхідне відзначити таке.

По-перше, зі змісту Рішення випливає, що в окремих нормах Закону № 1402 всупереч Конституції України була закріплена **спроба ліквідації** найвищого суду в системі судоустрою України.

Ця спроба відповідно до Рішення була не лише неконституційною, а також **невдалою**, оскільки згідно з Конституцією України, іншими нормами Закону № 1402 у 2016, 2017 роках було здійснено лише **перейменування** найвищого суду у системі судоустрою України, в процесі якого з словесної конструкції «Верховний Суд України» було вилучено власну назву держави «Україна» та залишено тільки власну назву органу — «Верховний Суд» (пункт 7, абзац третій пункту 13 мотивувальної частини Рішення).

По-друге, згідно з Рішенням на момент його ухвалення в Україні існує та діє **лише один** найвищий суд у системі судоустрою України — Верховний Суд.

По-третє, Рішенням визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, а отже, Рішенням, зокрема, **не ставиться** під сумнів повноважність Верховного Суду як органу судової влади у цілому, наявність повноважень у суддів Верховного Суду, обраних до його складу в результаті проведення двох відповідних конкурсів протягом 2016–2019 років.

По-четверте, згідно з Конституцією України та Рішенням щодо суддів, які перебували на посадах суддів Верховного Суду України (до його перейменування), можуть бути проведені процедури оцінювання, як це передбачено підпунктом 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України в порядку, визначеному законом, однак ці судді не повинні проходити конкурс для зайняття посад у Верховному Суді, оскільки станом на 15 грудня 2017 року¹ вони **вже були** суддями найвищого суду у системі судоустрою України.

По-п'яте, виконання Рішення потребує невідкладного внесення змін до законодавства (пункт 5 резолютивної частини Рішення), зокрема в частині проведення оцінювання суддів, які до 15 грудня 2017 року перебували на посадах суддів Верховного Суду України.

Недоліки Рішення та додаткові міркування щодо внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)

4. Сучасна конституційна демократія неможлива, зокрема, без поділу державної влади та розумного балансу в її поділі.

Беззаперечним є також те, що конституційна демократія потребує існування судової влади та її незалежності й інституційної самостійності від інших гілок влади.

Зазначені засадничі положення дістали своє текстуальне закріплення в статті 6 Основного Закону України, норми якої мають тлумачитись в сутнісному зв'язку з іншими конституційними приписами.

Конституція України визначала, що Верховний Суд є **єдиним та одиничним** органом судової влади, який є найвищим судом у системі судоустрою України.

Таким чином, Верховний Суд як єдиний та одиничний суд у системі судоустрою України, що безпосередньо визначений в Конституції України, *de jure* та *de facto* репрезентує судову владу в Україні.

На мою думку, в Рішенні мало б бути закріплено те, що *Верховний Суд*² **взагалі не може бути ліквідований**, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, за винятком ухвалення рішення щодо такої ліквідації безпосередньо Українським народом.

На підставі наведеного, можна дійти висновку, що наявна в Рішенні аргументація стосовно процедури ліквідації, зміни найменування, перегляду конституційних повноважень так званих конституційних органів³ (абзац другий пункту 4 Рішення) в порядку внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, на мое переконання, хибно застосована Конституційним Судом щодо Верховного Суду, оскільки рівень його своєрідної конституційної захищеності⁴ **більший** порівняно

¹ День початку діяльності Верховного Суду.

² Власна назва (найменування) якого все ж може змінюватись шляхом внесення змін до Конституції України Верховною Радою України.

³ Органи, власна назва (найменування), конституційні повноваження яких повністю або частково визначено в Конституції України.

⁴ Поряд з такими органами державної влади, як, наприклад, Верховна Рада України, Конституційний Суд України.

з такими конституційними органами, як, наприклад, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

5. Вважаю, що Конституційний Суд в Рішенні мав можливість сформулювати та вмотивувати юридичну позицію, згідно з якою положення частини другої статті 125 Конституції України щодо повноважень Верховної Ради України, Президента України та Вищої ради правосуддя стосовно утворення, реорганізації та ліквідації судів **не може бути поширено на Верховний Суд як орган судової влади взагалі**, оскільки сам факт існування Верховного Суду як органу, що презентує судову владу, не може залежати від дискреційних повноважень органів інших гілок державної влади¹.

Ігнорування Конституційним Судом потреби в такому тлумаченні норм Конституції України в Рішенні не захищає Верховний Суд від подальших спроб атак на нього з боку інших гілок влади.

6. Конституція України містить положення, яке передбачає проведення оцінювання в порядку, визначеному законом, відповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики, доброчесності (підпункт 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення»).

Зазначене положення узгоджується з приписом частини десятої статті 131 Конституції України, згідно з яким щодо суддів може здійснюватись, у тому числі, оцінювання.

Щодо зазначених положень Конституції України в січні 2016 року було здійснено попередній конституційний контроль та визнано Конституційним Судом такими, що відповідають вимогам статей 157, 158 Основного Закону України (висновки від 20 січня 2016 року № 1-в/2016, від 30 січня 2016 року № 2-в/2016).

У конституційному поданні Верховний Суд України запропонував Конституційному Суду перевірити на відповідність ряду статей Основного Закону України положення пункту 20 Закону № 1402, яке майже дослівно відтворює положення підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Закриваючи конституційне провадження в частині перевірки на відповідність Основному Закону України положень пункту 20 Закону № 1402, Конституційний Суд, на мою думку, мав визнати це положення таким, **що відповідає Конституції України**, а не уникати відповіді стосовно цієї частини конституційного подання шляхом тверджень щодо його необґрунтованості.

7. Стосовно положення підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України пов'язане також моє наступне зауваження щодо Рішення.

У зазначеному положенні Конституції України передбачено проведення оцінювання в порядку, визначеному законом, відповідності судді займаній посаді за **критеріями компетентності, професійної етики, доброчесності**.

¹ Зазначений висновок не стосується конкурсу на посади суддів Верховного Суду, який має відбуватись з урахуванням конституційних повноважень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя.

Згідно з першим реченням підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України відповідність судді займаній посаді шляхом зазначеного оцінювання має бути проведена стосовно суддів, яких призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».

Тобто зазначене положення Конституції України стосується **всіх** суддів, призначених або обраних на посаду судді до 30 вересня 2016 року.

Натомість в Рішенні наголошено на тому, що законодавець має передбачити спеціальну процедуру та **критерії** оцінювання суддів Верховного Суду України (абзац четвертий пункту 12).

Вважаю, що критерії оцінювання відповідності судді займаній посаді, а саме компетентність, професійна етика, добросовісність, **вже встановлені зазначеною нормою Конституції України** як нормою прямої дії, а тому закон **не може** передбачати інших критеріїв такого оцінювання в контексті положень підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України.

З цих міркувань не можу погодись з Рішенням Конституційного Суду в цій частині.

8. Рішення Конституційного Суду є обов'язковим (стаття 151² Конституції України).

Іманентною ознакою будь-якого рішення Конституційного Суду є те, що воно, по-перше, може бути виконано (об'єктивна складова), по-друге, є зрозумілим для суб'єктів виконання (суб'єктивна складова).

Вважаю, що Рішення в цьому аспекті має певні вади, у зв'язку з чим зазначаю таке.

9. За межами Рішення залишилась та обставина, що в національній правовій системі обрано модель юридичного регулювання, згідно з якою відбувається наділення *органу державної влади*, в цьому випадку Верховного Суду держави¹, статусом *юридичної особи (юридичної особи публічного права)*.

Так, з часу проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року в Україні існував такий орган судової влади, як Верховний Суд, в назві якого у вересні 1991 року зникла вказівка на «Українську РСР»², а із внесенням змін до Конституції України в червні 2016 року — і вказівка на власну назву держави «Україна».

Водночас 24 лютого 1994 року до чинного на той час Державного реєстру звітних (статистичних) одиниць України було включено відомості щодо юридичної особи — *Верховний Суд України*³, код 00019034, адреса: 01024, м. Київ, Печерський район, вул. Пилипа Орлика, буд. 4.

У свою чергу 9 листопада 2017 року до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань було внесено

¹ В цьому випадку вже не має значення назва цього органу.

² З використанням у назві суду власної назви держави — «Україна».

³ Згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань ця юридична особа перебуває в стані припинення.

реєстраційний запис щодо юридичної особи — Верховний Суд, код 41721784, адреса: 01043, м. Київ, Печерський район, вул. Пилипа Орлика, буд. 8.

Таким чином, з ухваленням Закону № 1402, що містив, зокрема, положення пункту 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» щодо припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду України, дискусія стосовно можливості *припинення діяльності* та (або) *ліквідації* найвищого суду у системі судоустрою України фактично та безпідставно змішалась з дискусією щодо *припинення* (у формі одного з видів *реорганізації* або *ліквідації*) юридичної особи публічного права.

10. Вважаю, що в Рішенні мало було б чітко зазначено, що проблематика припинення діяльності та (або) ліквідація юридичних осіб публічного права в контексті цієї справи перебуває за межами конституційно-правового регулювання, а тому безпідставно ототожнювати *припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду як конституційного органу* та *припинення та ліквідацію Верховного Суду як юридичної особи публічного права*.

Іншими словами, Верховний Суд як орган державної влади взагалі може не мати статусу юридичної особи (юридичної особи публічного права), як, наприклад, відсутній такий статус у Верховній Раді України чи Кабінету Міністрів України, але наявність чи відсутність статусу юридичної особи у Верховного Суду не впливає на його конституційно-правовий статус, його повноваження та діяльність, а тому Верховний Суд як орган державної влади **не може** бути припинений (реорганізований чи ліквідований) як «звичайна» юридична особа публічного права.

Отже, в мотивувальній частині Рішення мало бути зазначено, що Верховна Рада України на виконання рішення має шляхом ухвалення змін до чинного законодавства вирішити проблему одночасного існування¹ двох окремих юридичних осіб публічного права, які обидві в теперішній час (у зв'язку з недоліками нормативного регулювання та правозастосування) є цивільно-правовим уособленням єдиного та одиничного органу державної влади — Верховного Суду.

11. Важливо, що вирішення проблеми одночасного існування зазначених двох окремих юридичних осіб публічного права необхідне також для належного регулювання:

— трудових та інших відносин за участю працівників, роботодавцем для яких була юридична особа з назвою (найменуванням) «Верховний Суд України», код 00019034;

— майнових відносин щодо державного рухомого та нерухомого майна, яке перебуває на балансі або іншим чином обліковується чи перебуває на певному праві (титулі) у такої юридичної особи, як «Верховний Суд України», код 00019034.

12. У Рішенні в одному з висновків зазначено, що «... судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду» (перше речення абзацу третього пункту 13).

Насправді, з цієї та інших частин Рішення залишається незрозумілим, по-перше, чи були ці судді повноважними в період з 15 грудня 2017 року до моменту

¹ З 9 листопада 2017 року.

набуття чинності Рішенням, по-друге, які інші акти (крім самого Рішення) та дії Верховної Ради України, Голови Верховного Суду та (або) інших органів та (або) посадових осіб необхідні для фактичного допуску цих суддів до здійснення правосуддя у складі Верховного Суду.

Відсутність бажаної юридичної визначеності в цій частині Рішення створює ризики для його належного виконання в розумні строки.

13. Можливо, й слушно, але Конституційний Суд у Рішенні оминув ще одну важливу проблему.

Ідеться про визначення **розумних** строків проведення оцінювання, яке передбачено підпунктом 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, з метою виявлення відповідності (невідповідності) судді займаній посаді.

Зазначене положення Конституції України набуло чинності 30 вересня 2016 року, але у зв'язку з різними обставинами відповідна процедура оцінювання щодо значного кола суддів, яких було призначено або обрано на посаду до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», до цього часу не завершена.

Така обережність Конституційного Суду у формуванні юридичних позицій не завжди є виправданою, тим більше, коли це стосується таких важливих питань, як конституційні гарантії незалежності суддів.

Висновки

Переконаний, що лютий 2020 року залишиться в новітній історії України не лише у зв'язку з ганебною для національної гідності «битвою під Новими Санжарами»¹.

Значно важливішим для історії у цілому та розбудови України як правової держави, зокрема, буде Рішення у цій справі, згідно з яким Конституційний Суд здійснив, можливо, й не ідеальну, але цілком свідому та необхідну спробу щодо захисту незалежності та самостійності судової гілки влади, без існування якої, як відомо, неможливі ні конституційна демократія, ні гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Суддя Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ За фактом масових заворушень у Нових Санжарах поліція відкрила провадження за п'ятьма статтями. URL: <https://www.unian.ua/incidents/10886099-za-faktom-masovih-zavorushen-u-novih-sanzharah-policiya-vidkrila-provadhennya-za-p-yatma-stattiyami.html>; «Гостинний» прийом у Нових Санжарах. Люди махали зустрічаючим, а в них летіло каміння. URL: <https://glavcom.ua/news/lyudi-mahali-zustrichayuchim-a-v-nih-letilo-kaminnya-evakuyovani-z-ki-tayu-ukrajinci-uzhe-rozmishchuyutsya-u-sanatoriji-660822.html>.

ОКРЕМА ДУМКА VOTUM SEPARATUM

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від конституційного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація, визначені на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретичні конституційність положень пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами та неконституційність положень розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» вказаного закону, а саме:

- пункту 7 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України;
- пункту 14 «судді Верховного Суду України»;
- пункту 25,

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

уsvідомлюючи 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 **вади** щодо концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

Концептуальні проблеми та вади Рішення є прямим наслідком специфічної логіки так званої судової реформи 2016 року. Рішення і справа породжені неповноцінністю підходів, застосованих законодавцем для трансформації судової системи в ході цієї реформи.

Логічний ланцюг фактів і подій, що призвів до ухвалення саме такого Рішення, є таким.

1. Конституційні і законодавчі зміни 2016 року є наслідком сукупної дії двох факторів: так званої реформи 2010 року та люстраційних процесів, що стали наслідком Революції Гідності.

2. У результаті реформи 2010 року (так звана реформа Портнова) було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI (ідеолог Портнов), Верховний Суд України позбавлено повноважень касаційної інстанції, запроваджено Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України. Крім того, було внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, якими було надано широкі повноваження щодо призначення суддів Комітетом Верховної Ради України з питань правосуддя, який очолював Ківалов. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у висновку зазначила: «Найбільше занепокоєння Венеційської Комісії викликали положення закону, якими радикально звужено роль Верховного Суду України та розширено повноваження Вищої ради юстиції у процесі призначення на посади та звільнення з посад суддів, а також щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо них, з огляду на те, що склад цього органу не відповідає міжнародним стандартам». Основна ідея авторів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI полягала в спрощенні контролю над судовою системою з боку президентської влади через її роздрібнення та ліквідацію моноієрархії Верховного Суду України. Корупційний фактор полегшував це завдання.

3. Ідеологічний базис реформи 2016 року має своїм корінням люстраційні процеси, які почались в Україні у 2014 році, а їх основа — люстраційне законодавство, зокрема:

— Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 року № 1188–VII;

— Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682–VII;

— наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»» від 16 жовтня 2014 року № 1704/5;

— Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов'язків) керівника вищого навчального закладу» від 14 травня 2015 року № 415–VIII в частині обмежень щодо призначення на посади осіб, які голосували за диктаторські закони 16 січня 2014 року.

4. Реформа судової системи 2016 року стала логічним продовженням цього дискурсу, а саме:

— 2 липня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401–VIII;

— в цей же день Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402–VIII;

— внесено зміни до процесуального законодавства, зокрема прийняті Закон 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, Закон

України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

5. Особливості реформи 2016 року полягають у скасуванні реформи Портнова, відновленні повноважень Верховного Суду (як вищого в судовій ієрархії органу), ліквідації спеціалізованих судів, наділенні Вищої ради правосуддя повноваженнями призначати на посади та звільняти з посад суддів, але указом Президента України. Це, зокрема, проявилось у зміні назви Верховного Суду (без України), звільненні всіх суддів Верховного Суду України та оголошенні нового конкурсу до Верховного Суду, утворенні трирівневої судової системи (замість спеціалізованих судів — єдина касація у виді Верховного Суду (його окремих судів за відповідною спеціалізацією), передбаченні утворення Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, запровадженні кваліфікаційного оцінювання суддів, призначенні суддів бестроково замість 5 років, а також у запровадженні адвокатської монополії.

6. Основною особливістю реформи 2016 року в контексті конституційного контролю, що призвів до Рішення, є те, що Верховну Раду України як політичний орган позбавлено права призначати та звільняти суддів, таким правом наділено Вищу раду правосуддя. Але відповідне подання про призначення на посаду судді чи звільнення його з посади повинен обов'язково підписати у виді указу Президент України. Водночас Президента України позбавлено права утворювати суди, таке право закріплено виключно за парламентом (їх утворення, ліквідація, реорганізація). До того ж Президента України, Верховну Раду України та з'їзд суддів України позбавлено права звільняти з посад суддів Конституційного Суду України.

7. По суті, зміна повноважень у трикутнику президент, парламент, суди в частині утворення/ліквідації судів стала доктринальною причиною виникнення конституційного конфлікту Верховний Суд — Верховний Суд України.

8. Таким чином, логічний ланцюг подій, які призвели до конституційного конфлікту, що знайшов своє вирішення у Рішенні, є таким: реформа 2010 року, яка змінила повноваження та функціональне позиціонування Верховного Суду України — люстраційне законодавство 2014 року — реформа 2016 року, сутність якої полягала у «перезавантаженні» — люстрації — судової системи шляхом її реорганізації.

9. Практична причина виникнення конституційного конфлікту — спосіб трансформації Верховного Суду України — неможливість ліквідації одного вищого судового органу і створення іншого *de jure*. При цьому така ліквідація *de facto* здійснена шляхом оцінювання/люстрації суддів Верховного Суду України.

10. Причини саме такого способу оцінювання — необхідність на законних підставах звільнити суддів Верховного Суду України та провести конкурс до Верховного Суду. За сукупністю ознак заходи, що застосовувались при цьому — перевірка доброчесності *etc.*, — є нічим іншим, як люстрацією суддів.

11. У правовій системі України в принципі не передбачено можливості для ліквідації вищого судового органу, оскільки його статус встановлюється Конституцією України. На практиці можливо лише нівелювати його значення (реформа 2010 року).

12. Через відсутність нормативної можливості ліквідувати вищий судовий орган без внесення змін до Конституції України в Україні у 2016 році з'явилося два вищі судові органи.

13. Такій ситуації сприяла позиція частини суддів Верховного Суду України, які відмовлялись залишати свої посади, зважаючи на гарантії суддівської незалежності, передбачені статтею 126 Конституції України.

14. Іншого виходу, окрім як добровільне прийняття цими суддями оцінювання, правова система України не передбачала. Розрахунок реформи 2016 року був таким, що ця проблема вирішиться *ipso facto*.

15. Як показали подальші події, такий розрахунок був марним.

16. Після початку функціонування Верховного Суду (15 грудня 2017 року) конституційний конфлікт в Конституційному Суді України практично можна було вирішити лише щодо суддів Верховного Суду України.

17. Однак остаточно проблему може вирішити лише законодавець, оскільки її вирішення потребує внесення змін до законодавства в частині трансформації статусу судді Верховного Суду України в статус судді Верховного Суду.

Суддя Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Філюка П. Т.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25
розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення»
Закону України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

Конституційний Суд України ухвалив Рішення від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі — Рішення).

У Рішенні Конституційний Суд України:

— визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами (далі — Закон № 1402);

— визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 7 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України, пункту 14 «судді Верховного Суду України», пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402;

— закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пунктів 20, 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402.

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, конституційне провадження стосовно якого було закрито.

Згідно з пунктом 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі — Закон № 1401), оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному Законом № 1402 (абзац перший); виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (абзац другий).

Підпунктом 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що з дня набрання чинності Законом № 1401 відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом № 1401, має бути оцінена в порядку, визначеному законом; виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади; порядок та вичерпні підстави оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання встановлюються законом.

Водночас частиною шостою статті 126 Конституції України закріплено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, якими є: неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог щодо несумісності; вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Отже, у підпункті 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України та пункті 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 встановлено додаткову, відмінну від визначених у частині шостій статті 126 Основного Закону України, підставу для звільнення судді з посади.

Відповідно до Конституції України в Україні визнається та діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126).

За юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 31 березня 2015 року № 1-рп/2015, складовими принципу верховенства права є, зокрема, правова передбачуваність та правова визначеність, спрямовані на забезпечення учасникам правовідносин можливості завбачати наслідки своїх дій, бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними право, його зміст та обсяг буде реалізовано (абзац перший підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Тобто запровадження тотального оцінювання діючих суддів та встановлення додаткової підстави для їх звільнення повинні здійснюватися з дотриманням принципу верховенства права та відповідати критерію передбачуваності, спрямовуватися на досягнення легітимної мети і бути співмірними їй.

Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу; вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів; незалежність суддів, зокрема, забезпечується особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади; заборонаю будь-якого впливу на суддів; особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Водночас принцип незалежності суддів 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).

Конституційний Суд України в Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 наголосив, що в Основному Законі України закріплено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади і його законодавче розширення чи звуження є неможливим (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Правова норма, якою встановлено процедуру оцінювання діючих суддів і визначено додаткову підставу для звільнення судді з посади, розміщена не в основному тексті Конституції України — спеціальній статті 126, а у розділі XV «Перехідні положення». Аналогічні положення були закріплені у пункті 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402.

Конституційний Суд України у Висновку від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 наголосив, що перехідні положення Конституції України спрямовані на її запровадження в життя, а значна їх частина згодом вичерпує свою дію і має лише історичне значення (абзац другий підпункту 4.10 пункту 4 мотивувальної частини).

Вважаю, що незалежно від їх юридичної сили розділи законів, які містять прикінцеві та перехідні положення, сутнісно є додатковими, виконують допоміжні функції та досить обмежені в аспекті правового регулювання, оскільки не можуть доповнювати, змінювати або підмінити сутнісний зміст самого закону, встановлювати відмінний від основного спосіб врегулювання правовідносин.

За своєю юридичною природою розділ XV «Перехідні положення» Конституції України містить тимчасові норми, виконання яких призводить до вичерпання їх дії. На відміну від положень розділів I–XIII положення розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України не розраховані на тривале застосування.

Отже, розділ XV «Перехідні положення» Конституції України повинен містити норми, які узгоджувалися б з положеннями розділів I–XIII Основного Закону України, у тому числі з її статтею 126. Тому відповідні базові приписи щодо підстав звільнення суддів з посад повинні чітко закріплюватися в основному тексті Конституції України. В іншому випадку розміщення в Основному Законі України положень, реалізація яких прямо або опосередковано впливає на порядок функціонування судової влади, порушує принцип правової визначеності, зумовлює дисбаланс між гілками державної влади.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Висновку щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту Закону про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України від 10 грудня 2013 року № 747/2013 зазначила, що кваліфікаційні тести для всіх діючих суддів є дуже делікатним питанням і можуть поставити під загрозу незалежність суддів, тому їх слід уникати, а проблеми з кваліфікацією суддів мають вирішуватися шляхом ефективного дисциплінарного провадження в окремих випадках (пункт 48).

Водночас відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів судочинства застосування до судді будь-яких дисциплінарних санкцій, звільнення його з посади не може бути наслідком оцінювання кваліфікації судді.

Так, у пункті 28 Київських Рекомендацій щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії: адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів від 23–25 червня 2010 року, наданих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі, вказується, що оцінювання суддів може використовуватися, щоб допомогти суддям визначити окремі аспекти власної діяльності, щодо яких вони можуть висловити бажання вдосконалитися, а також з метою просування по службі; періодичні екзамени для суддів (атестації), які можуть призвести до звільнення суддів або інших санкцій, є неприпустимими для суддів, призначених безстроково.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12, забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності — ключові елементи принципу незалежності суддів; судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує (пункт 49); термін перебування суддів на посаді має визначатися законом; призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції; достроковий вихід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я (пункт 50).

Також у пунктах 29, 44 Висновку № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року вказано, що держави-члени повинні розмежовувати оцінювання від дисциплінарних заходів та проваджень; звільнення з посади не повинно бути наслідком безпосередньо негативного оцінювання, а має відбуватися лише у випадку серйозного порушення дисциплінарних норм чи кримінального законодавства або, коли об'єктивні результати прямо підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої суддівські обов'язки на мінімально прийнятному рівні; водночас повинні існувати належні процесуально-правові засоби захисту судді, яких слід неухильно дотримуватися.

Відповідно до пункту 23 Декларації щодо принципів незалежності судової влади (Хорватія, 14 жовтня 2015 року) оцінюванням суддів не можна зловживати і воно не може слугувати приводом для звільнення судді з посади. Втім, таке оцінювання може виявляти питання, у яких суддям слід удосконалитися, та визначати претендентів на просування по службі.

Таким чином, оцінювання, спрямоване на «очищення» судового корпусу, фактично є прихованою люстрацією і створює загрозу для незалежності суддів. Зміни, спрямовані на посилення захисту прав людини і громадянина, оптимізацію функціонування державного механізму через законодавче невігластво стають врешті-решт не популярними, а популістськими. Положення підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України та пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, які встановили процедуру оцінювання суддів та додаткову підставу для їх звільнення, діють вже чотири роки, не узгоджуються з частиною шостою статті 126 Основного Закону України та не повинні застосовуватися на практиці.

Отже, виходячи з викладеного вважаю, що Конституційний Суд України повинен був перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 та визнати їх такими, що не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 55, частинам першій, другій, п'ятій, шостій статті 126 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

П. Т. ФІЛЮК

РОЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII

Я не підтримав ухваленого більшістю рішення через те, що **не погоджуюсь із визнанням окремих приписів розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII неконституційними.**

1. Конституційне подання стосувалося низки приписів Закону № 1402–VIII, ухваленого **2 червня 2016 року** на розвиток внесених **того самого дня** змін до Конституції України відповідно до Закону № 1401–VIII [«Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»]. Суб'єкт права на конституційне подання (далі — суб'єкт подання або автор подання) стверджував, що не відповідають Конституції України приписи розділу XII Закону № 1402–VIII стосовно:

— припинення діяльності Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України (**пункт 7**);

— ліквідації «Верховного Суду України» та вищих спеціалізованих судів (**пункти 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17**);

— утворення «Верховного Суду» (**пункт 4**);

— початку роботи «Верховного Суду» (**пункти 8, 9**);

— проведення конкурсу на посаду судді «Верховного Суду» (**пункти 13, 14, 17**);

— призначення суддів «Верховного Суду» за результатами конкурсу (**пункт 4**);

— звільнення судді з посади за результатами оцінювання в разі виявлення невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності (**пункт 20**);

— розміру суддівської винагороди та довічного грошового утримання, встановленого Законом № 1402–VIII (**пункти 22, 23, 25**).

2. Обґрунтовуючи конституційне подання, його автор обстоював, зокрема, такі позиції:

2.1. «<...> під час судової реформи можлива реорганізація найвищої судової інстанції й вищих спеціалізованих судів у зв'язку з поверненням до трирівневої судової системи. Однак така реорганізація повинна проводитися виключно на підставі визначених у Конституції України гарантій <...>» (пункт 1.2 подання на с. 9);

2.2. Верховна Рада в розділі XII Закону № 1402–VIII «<...> детально закріпила порядок ліквідації найвищого судового органу (у зв'язку із семантичними змінами

в назві) у спосіб, не передбачений ні основними положеннями Конституції України (щодо правосуддя), ні Перехідними положеннями до неї» (пункт 1.2 подання на с. 9), чим, на думку автора подання, «Верховна Рада України вийшла за межі своїх повноважень як єдиного державного органу законодавчої влади» (пункт 1.2 подання на с. 10);

2.3. «<...> порядок ліквідації Верховного Суду України, передбачений в пунктах 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 розділу XII <...>, свідчить про порушення Верховною Радою України частини другої статті 19 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 10);

2.4. «<...> застосування будь-яких ліквідаційних процедур до найвищої судової інстанції у спосіб, не передбачений Основним Законом, є порушенням низки норм Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 11);

2.5. у розділі XII Закону № 1402–VIII «<...> передбачено ліквідацію Верховного Суду України виключно у зв'язку із семантичними змінами в його назві. При цьому Верховний Суд України, змінюючи свою назву на Верховний Суд, не змінює свого конституційного статусу» (пункт 1.2 подання на с. 12);

2.6. «<...> незважаючи на зміну назви, Верховний Суд по суті залишається тим самим конституційним найвищим судовим органом, яким є Верховний Суд України» (пункт 1.2 подання на с. 12);

2.7. «<...> законодавчий орган, ліквідовуючи найвищу судову установу, вийшов за межі своїх повноважень» (пункт 1.2 подання на с. 12);

2.8. «<...> Верховний Суд України <...> не змінює своїх функцій найвищого судового органу й продовжує до припинення своєї діяльності здійснювати правосуддя <...>. Далі здійснюватиме правосуддя як найвищий судовий орган буде вже Верховний Суд» (пункт 1.2 подання на с. 13);

2.9. «<...> Законом № 1402–VIII, по суті, запроваджено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд з новою назвою — Верховний Суд <...>» (пункт 1.2 подання на с. 13);

2.10. «<...> “утворення Верховного Суду” шляхом “реорганізації (злиття) судів” — Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів <...> законодавець визначив як ліквідація Верховного Суду України, незважаючи на виключно семантичні зміни в назві найвищого судового органу та його незмінний конституційно-правовий статус <...>» (пункт 1.2 подання на с. 13–14);

2.11. «Закон № 1401–VIII і Закон № 1402–VIII не містять жодного посилання на конкретну підставу, передбачену законом, для припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду й вищих спеціалізованих судів» (пункт 1.2 подання на с. 14);

2.12. «<...> запропонована модель їх ліквідації <...> не відповідає визначеному законом порядку ліквідації <...> і фактично запроваджує передачу (делегування) функції ліквідації одного суду суддям іншого суду, що є прямим порушенням статті 8, частин першої і другої статті 55, частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 14);

2.13. у Президента України «<...> відсутнє повноваження ліквідовувати найвищий судовий орган із закріпленим на рівні Основного Закону України конституційно-правовим статусом» (пункт 1.2 подання на с. 14);

2.14. «<...> суддів згідно з Конституцією України (статті 127, 128) та Законом № 1402–VIII призначають лише на вакантну посаду судді до конкретного суду як

юридичної особи й не можуть призначати на посаду в окремий підрозділ суду з касаційного розгляду певної категорії справ» (пункт 1.2 подання на с. 15);

2.15. «<...> суддів обиратимуть до Верховного Суду, який ще не створений і не є юридичною особою <...>» (пункт 1.2 подання на с. 15);

2.16. «<...> створюється ситуація, коли в країні фактично зможуть існувати два найвищі судові органи в системі судів України» (пункт 1.2 подання на с. 16);

2.17. «За майже столітню історію найвищий суд неодноразово змінював свою назву, структуру й підстави реорганізації <...>. Проте на сьогодні Верховний Суд України залишається правонаступником створеної майже 100 років тому найвищої судової інстанції <...>. У зв'язку зі зміною політичного устрою найвищий суд країни часто змінював і назву, і структуру, але це ніколи не призводило до ліквідації найвищої судової інстанції як такої <...>. Історичний аспект існування та діяльності найвищого судового органу свідчить про те, що й після конституційної реформи в частині правосуддя може йтися виключно про реорганізацію Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів у єдину найвищу установу, а не про їх ліквідацію» (пункт 1.2 подання на с. 19);

2.18. «<...> згідно з Конституцією України Верховний Суд України лише зазнає семантичних змін у назві, але не змінює свого конституційно-правового статусу та фактично реорганізовується шляхом “влиття” в нього вищих спеціалізованих судів з утворенням одного реорганізованого найвищого судового органу» (пункт 1.2 подання на с. 19);

2.19. «<...> пунктами 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII створюється додаткова підстава для звільнення суддів шляхом ліквідації судів касаційної інстанції та Верховного Суду України, чим порушуються гарантії незалежності суддів, права громадян на судовий захист та їх правову впевненість, що суперечить положенням частин першої та другої статті 8, частин першої та другої статті 55 і частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції України <...>» (пункт 1.2 подання на с. 22);

2.20. «<...> вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади визначено чинною редакцією частини шостої статті 126 Конституції України. Такої підстави звільнення судді, як звільнення у зв'язку з ліквідацією суду, — не передбачено <...>. Отже, судді, які працюють у Верховному Суді України й обіймають штатні посади, не можуть бути звільнені у зв'язку із самим фактом ліквідації відповідного суду, оскільки це суперечить пункту 5 частини шостої статті 126 Основного Закону України» (пункт 1.3 подання на с. 24);

2.21. «<...> в разі реорганізації (навіть ліквідації) Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів і утворення Верховного Суду працюючі судді Верховного Суду України мають бути переведені на посади суддів Верховного Суду як суду того самого рівня без конкурсу й навіть без їх згоди на це <...>. Однак сама по собі відмова працюючого судді Верховного Суду України від участі в конкурсі на зайняття посади судді у Верховному Суді не є підставою для звільнення судді з посади, оскільки це не передбачено нормами статті 126 Конституції України та не є дисциплінарним проступком» (пункт 1.3 подання на с. 25);

2.22. «Судді Верховного Суду України <...> мають бути переведені відповідно до положень частини третьої статті 82 Закону № 1402–VIII з Верховного Суду

України й надалі обіймати аналогічні посади в штаті Верховного Суду. Лише після цього переведення може бути оголошено конкурс на вакантні посади у Верховному Суді» (пункт 1.3 подання на с. 25–26);

2.23. «<...> у разі непроходження конкурсу, передбаченого <...> пунктом 17 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII, суддю, строк повноважень якого закінчився, буде звільнено з посади. Це не відповідає Конституції України, оскільки частина шоста статті 126 Основного Закону не містить такої підстави, як сплив строку, на який його було призначено» (пункт 1.3 подання на с. 26);

2.24. «<...> пунктами 14 і 17 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII створено нову самостійну норму щодо поведінки працюючих суддів Верховного Суду України та суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та стосовно їх участі у конкурсі, у зв'язку з чим створюється правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII, що суперечить частині першій статті 8, частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Основного Закону України» (пункт 1.3 подання на с. 29);

2.25. «<...> положення абзацу другого пункту 20 розділу XII <...> фактично означають додаткову підставу для звільнення суддів, не передбачену Основним Законом України»; такі підстави «суперечать частинам першій і другій статті 8, частині першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції України» (пункт 1.4 подання на с. 30);

2.26. пунктами 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII «<...> закріплено нерівне становище суддів, які виконують однакову роботу, у частині розміру отримуваної ними суддівської винагороди залежно від певних умов проходження чи непроходження кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді чи конкурсу на заняття посади, проведеного після набрання чинності Законом № 1402–VIII» (пункт 1.4 подання на с. 32);

2.27. «<...> пункти 22 і 23 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII суперечать частині першій статті 24 та частині першій статті 126 Конституції України, оскільки істотно звужують конституційні гарантії незалежності суддів, порушуючи дію принципу презумпції невинуватості, гарантованого статтею 62 Конституції України, і рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 1.4 подання на с. 33);

2.28. «<...> пунктом 25 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII <...> створено самостійну норму щодо порядку перебування на посаді судді, яка є дискримінаційною за змістом, створює правову невизначеність між основними та прикінцевими положеннями Закону № 1402–VIII, порушує принцип рівності осіб, які мають однаковий статус перед законом, оскільки диференціює суддів за результатами конкурсу та оцінювання, віком, часом роботи після набуття Законом № 1402–VIII чинності, що в цілому призводить до порушення гарантій їх незалежності» (пункт 1.4 подання на с. 35);

2.29. «<...> положення пунктів 22, 23 та 25 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII суперечать частині першій статті 8, частинам першій і другій статті 24, частині першій статті 126 Конституції України» (пункт 1.4 подання на с. 35).

3. У концентрованому вигляді питаннями, що їх належало дослідити в рамках конституційного провадження, є такі:

— «припинення діяльності» Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;
— «ліквідація» Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;
— «створення» Верховного Суду;
— призначення суддів Верховного Суду «за результатами конкурсу»;
— юридичні наслідки для суддів, спричинені «припиненням діяльності» Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів у зв'язку з «утворенням Верховного Суду».

4. Автор подання значною мірою уґрунтував свою позицію на думці, що істотною ознакою «ліквідації» Верховного Суду України виступила «зміна назви», коли внаслідок внесених змін до Конституції зі словосполучки «Верховний Суд України» було вилучено слово «України». На це вказує низка тверджень у поданні, зокрема такі: «Зазначений пункт <...> не містить жодного положення щодо подальшої долі найвищого судового органу — Верховного Суду України (унаслідок зміни ним назви) <...>» (на с. 9); «<...> передбачено ліквідацію Верховного Суду України виключно із семантичними змінами в його назві» (на с. 12); «<...> запроваджено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд з новою назвою — Верховний Суд» (на с. 13); «<...> законодавець визначив як ліквідація Верховного Суду України, незважаючи на виключно семантичні зміни в назві найвищого судового органу» (на с. 13); «<...> згідно з Конституцією України Верховний Суд України <...> зазнає семантичних змін у назві» (на с. 19). Зважаючи на це, слід дослідити, чи сталася зміна назви Верховного Суду України.

5. Власну юридичну позицію щодо порушених у конституційному поданні питань, що їх належало дослідити, я уґрунтую так.

А. Чи сталася зміна назви Верховного Суду України?

6. Дещо з перебігу становлення найвищої інстанції в судової України. Центральна Рада 15 (2) грудня 1917 року ухвалила Закон «Про затвердження Генерального Суду Української Народньої Республіки». Ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 року «Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)» у розділі VI (Суд УНР) передбачала, що «Найвищим Судом Республіки являється “Генеральний Суд УНР”» (стаття 66). На розвиток цього було визначено: «Генеральний Суд являється найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної влади» (стаття 67). Примітно, що в статті 67 у назві найвищої касаційної інстанції не застосовано позначення власної назви держави (УНР).

7. По встановленні більшовицької влади юридичним оформленням радянського судового будівництва в Україні була постанова Народного секретаріату «Про введення народного суду» від 4 січня 1918 року, відповідно до якої головною ланкою

судової системи були народні суди повітів і міст. Постанови й рішення народного суду були остаточними й не підлягали апеляційному та касаційному оскарженню. Крім цього, зазначена постанова передбачала створення революційних трибуналів. Рада Народних Комісарів 19 лютого 1919 року ухвалила Декрет про суд, за яким було скасовано всі суди, що їх утворили попередні режими. 20 лютого 1919 року було ухвалено Тимчасове положення про народні суди й революційні трибунали, а 16 квітня того ж року видано Декрет РНК УСРР «Про затвердження Верховного касаційного суду». Розгляд особливо важливих справ було доручено Верховному революційному трибуналові при ВУЦВК (Всеукраїнський центральний виконавчий комітет). У липні 1921 року на його базі було утворено Єдиний Верховний трибунал УСРР, що діяв як касаційна інстанція революційних трибуналів. 16 грудня 1922 року ВУЦВК ухвалив постанову про затвердження й уведення в дію з 1 лютого 1923 року Положення про судоустрій УСРР, згідно з яким було утворено «**Найвищий Суд УСРР**». Згідно з цим Положенням замість двох паралельних систем — народних судів і революційних трибуналів — було створено трирівневу систему судових установ: народний суд, губернський суд і Найвищий Суд Республіки, що був також касаційною інстанцією для губернських (потім — обласних) судів.

8. По утворенні Союзу РСР відповідно до статті 43 його Конституції від 31 січня 1924 року передбачалося створення «верховних судів союзних республік». Слід зважати на те, що тоді словосполучу «верховні суди союзних республік» застосували як *родове поняття*, а не як *мовну одиницю, що номінує одиничний об'єкт*. 29 жовтня 1924 року ЦВК (Центральний виконавчий комітет) СРСР затвердив «Основи судоустрою Союзу РСР і союзних республік», відповідно до чого — утворено «**Верховний Суд УРСР**», підпорядкований Верховному Судові СРСР.

9. Ані «Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 року)», ані «Конституція Української соціалістичної радянської республіки» (1929 року) не містили приписів щодо судової влади в радянській республіці.

10. Проте словосполучу «**Верховний Суд**» як **власну назву установи** радянської республіки вже було застосовано в Конституції (Основному Законі) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року, де у розділі VII («Суд і прокуратура») стаття 84 визначала: «Правосуддя в Українській РСР здійснюється Верховним Судом Української РСР, обласними судами, спеціальними судами, що створюються за постановою Верховної Ради СРСР, народними судами». Відповідно стаття 86 містила формулу: «**Верховний Суд Української РСР є найвищим судовим органом** Української РСР. На Верховний Суд Української РСР покладається *нагляд за судовою діяльністю всіх судових установ* Української РСР». Приписи розділу VII Конституції УРСР 1937 року було сформульовано на розвиток приписів Конституції СРСР 1936 року (званої як «Конституція Сталіна»), стаття 102 якої передбачала створення «Верховних судів союзних республік і автономних областей». У цьому разі словосполучу «Верховні суди союзних республік і автономних областей» застосовано також як *родове поняття, що не номінує одиничний об'єкт*.

(Довідково:

1937 року Інститут мовознавства АН УРСР видав «Російсько-український словник» за редакцією С. Василевського і П. Мустяци (Київ, 1937). Як пише Юрій Шевельов, його упорядники, дбаючи за те, щоб оминати можливість закиду в «українському буржуазному націоналізмі», де тільки можна, вибирали (або запроваджували) слова, близькі до російських, та чинили так, аби «не творилося враження, що українська мова може бути багатша на слова й семантичні відтінки, ніж російська. Чимало слів живцем перенесено з російської мови, надавши їм тільки відповідної фонетичної форми <...>». Отже, «словник майже ідеально відповідав ідеологічним вимогам».

Проте видатний мовознавець зазначає: «<...> хибою словника показалося одначе те, що він побачив світ у невідповідний час. Його поява збіглася в часі з падінням Постишева і новою хвилею терору, яка поглинула голову Ради Народних Комісарів П. Любченка, керівників Народного комісаріату освіти В. Затонського і А. Хвилю, а тепер мала поглинути їхніх помічників. <...> Треба було ще козлів відпущення. І словник став одним із них. <...> 4 жовтня 1937 р. в “Правді” був опублікований допис, спрямований проти Інституту мовознавства, приводом якого став саме “Російсько-український словник” 1937 р. <...> Допис <...> з’явився під назвою “Как “очищали” украинский язык”. Можна думати, що напад на словник був тільки приводом для загального нападу на Інститут мовознавства. <...> поскільки <...> свіжо виданий словник був на похваті, саме він опинився під зосередженим вогнем. Репортер писав: “Українські націоналісти доклали зусиль до того, щоб відірвати українську культуру від братньої російської культури і орієнтувати український народ на капіталістичний Захід, на фашистську Німеччину”; “<...> ворог народу Хвиля всі свої зусилля спрямував на те, щоб боротися з так званими “русизмами”, під якими часто розумілися зовсім законні та потрібні українські слова <...>. Словник перекладав російські слова *управлять, верховный* <...> українськими *керувати, найвищий* <...>. Кореспондент “Правды” жадав, щоб відповідні російські слова фігурували також в українській частині відповідних словникових гнізд. <...> Обвинувачення були такі безглузді, що працівники Інституту мовознавства на чолі з Мустяцюю <...> наважилися в чемній формі відкинути їх, випадок винятковий у ті дні. Єдине, що вони визнали, це те, що слово *верховный* мало бути допущене також в українській мові. Суть питання полягала в тому, що до 1936–1937 року це слово в російській мові вживалося в словосполученні **верховный суд**, а це словосполучення в загальній практиці по-українськи віддавано як **найвищий суд**. Конституція 1936–1937 років запровадила новий урядовий орган, рос. *верховный совет*, і цю назву по-українськи віддавано як *верховна рада*. У своїх виправданнях Мустяця і його співробітники стверджували, що словник був уже надрукований, коли з’явилася ця назва, і обіцяли виправити це відставання в наступному виданні словника.

Непогодження з “Правдою” в будь-чому було тоді нечуваною річчю. У числі з 29 грудня 1937 р. *Д. Вадімов* <...> відповів кореспонденцією «Русско-украинский словарь и его составители». Він повторив закид свого попередника <...>: “За вказівкою фашистських агентів Любченка та Хвилі буржуазні націоналісти витравлювали зі словника всяке [! — *Ю. Ш.*] слово, хоч трохи схоже на російське, інтернаціональні терміни, наповнивши словник ворожою нісенітницею”. Упорядників словника названо “бандою шпигунів, що окопалися в Інституті мовознавства”. Судячи з речення: “Більшість упорядників словника викрито як запеклих буржуазних націоналістів, зрадників батьківщини”, слід думати, що впорядники і редактори словника в цей час уже були ув’язнені.

Словник був вилучений з обігу в книгарнях і книгозбірнях». ¹)

¹ Шевельов Ю. Українська мова в першій половині двадцятого століття (1900–1941): Стан і статус. – Чернівці: «Рута», 1998. – С. 130–132 (**грубий шрифт** – мій. С. Г.).

11. Ув ухваленій 7 жовтня 1977 року новій Конституції СРСР стаття 151 визначала: «В СРСР діють Верховний Суд СРСР, **Верховні Суди союзних республік**, Верховні Суди автономних республік, крайові, обласні, міські суди, суди автономних областей, суди автономних округів, районні (міські) народні суди, а також військові трибунали у Збройних Силах». Заслугує на увагу те, що в словосполучках «Верховний Суд СРСР», «Верховні Суди союзних республік», «Верховні Суди автономних республік» було вжито велику літеру стосовно обох слів у виразах: «**Верховний Суд**» і «**Верховні Суди**». З огляду на таке ці вирази можна сприймати як *власні назви* тих відповідних установ, що ще тільки належало створити в усіх союзних та автономних республіках безвідносно власного імені самих республік. У такий спосіб вираз «Верховний Суд» у рамках національно-державного устрою СРСР як федеративної держави став *власною назвою*, що була спільною для всіх республік — і союзних, і автономних. Тоді відповідно мали постати «Верховний Суд Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки», «Верховний Суд Білоруської Радянської Соціалістичної Республіки», «Верховний Суд Узбецької Радянської Соціалістичної Республіки» — і так до п'ятнадцяти. Те саме стосувалось усіх автономних республік: Башкирської, Бурятської, Дагестанської та решти тринадцяти — у рамках Російської РФСР, Каракалпацької — у рамках Узбецької РСР, Абхазької та Аджарської — у рамках Грузинської РСР, Нахичеванської — у рамках Азербайджанської РСР.

12. На основі Конституції СРСР 1977 року Верховна Рада Української РСР ухвалила 20 квітня 1978 року Конституцію Української РСР, де відповідній республіканській судовій установі було надано *власну назву* «**Верховний Суд**». Стаття 149 Конституції (Глава 18 «Суд і арбітраж», Розділ VIII «Правосуддя, арбітраж і прокурорський нагляд») визначила, що «судами Української РСР є Верховний Суд Української РСР, обласні суди, Київський міський суд, районні (міські) народні суди» (частина друга), а стаття 151 — відповідно: «**Верховний Суд Української РСР є найвищим судовим органом** Української РСР і *здійснює нагляд за судовою діяльністю всіх судів республіки*» (частина перша).

13. Отже, на момент проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року **Верховний Суд Української РСР** за юридичним статусом був — **найвищий судовий орган Української РСР**, а за функцією — той, що **здійснює нагляд за судовою діяльністю всіх судів республіки**.

14. По проголошенні незалежності України до чинної на той час Конституції Української РСР відповідно до Закону від 17 вересня 1991 року № 1554–XII було внесено зміни: згідно зі статтею 16 Закону в назві та тексті Конституції слова «Українська Радянська Соціалістична Республіка» та «Українська РСР» було замінено на слово «Україна». Така **механічна заміна слів не означала зміни назви суду**: «Верховний Суд» колишньої радянської республіки — Української РСР — без зміни свого статусу й своєї функції машинально став «Верховним Судом» незалежної держави, якій ще з ухваленням Акта про проголошення незалежності від 24 серпня 1991 року було присвоєно *власну назву* «**Україна**».

15. За цією ж назвою — як **«Верховний Суд»** — ця установа постає і в тексті укладеного 8 червня 1995 року Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України (про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування) на період до ухвалення нової Конституції для держави як незалежної та якій було присвоєною власну назву «Україна». Відповідно до статті 61–II Конституційного Договору до ухвалення нової Конституції України приписи чинної на той час Конституції 1978 року (Української РСР/України — зі змінами, що вносились до неї, починаючи від 27 жовтня 1989 року) мали діяти лише в частині, що узгоджувалась із Конституційним Договором. У Конституційному Договорі **статус Верховного Суду не було означено**, проте було визначено його функцію — **здійснювати судовий нагляд за законністю судових рішень загальних судів**.

16. Із ухваленням 28 червня 1996 року Конституції як установчого акта незалежної держави, якій було присвоєну *власну назву* «Україна», в структурі її влади відповідно до статті 125 (частина друга) посів місце **«Верховний Суд України»** як **«найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції»**. За цим «органом» як одиничним об'єктом було збережено його *власну назву* **«Верховний Суд»** — ту саму, що постала за Конституцією УРСР 1937 року та пізніше була збережена за Конституцією УРСР 1978 року. Єдиною відмінністю, властивою текстові Конституції 1996 року в цьому аспекті, була **зміна назви іншого одиничного об'єкта**: замість назви союзної республіки **«Українська РСР»** як одиниці федеративного устрою СРСР було застосовано назву вже незалежної держави — **«Україна»**. У рамках тексту Конституції України 1996 року словосполучення «Верховний Суд України» містила *дві окремі власні назви*: одну — стосовно «найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції» як *одиничного об'єкта*, другу — стосовно самої держави як також *одиничного об'єкта*.

17. Під час опрацювання тексту змін до Конституції в рамках діяльності Конституційної Комісії (створеної задля цього за Указом Президента України від 3 березня 2015 року № 190/2015) було внесено пропозицію: з метою вдосконалення тексту Конституції та прагнучи надати йому характер тексту Конституції незалежної держави шляхом усунення елементів, що залишились у спадок від тексту радянського періоду, коли Україна не була незалежною державою — **вилучити зі словосполучення «Верховний Суд України» слово «Україна» як власну назву незалежної держави**. За головні аргументи на користь цього було наведено кілька.

По-перше, за радянських часів потреба застосування власних назв відповідних структурних одиниць союзної держави (СРСР) у поєднанні з власною назвою судового органу існувала через те, що власна назва судового органу, позначена як «Верховний Суд», була спільною для всіх ієрархічно підпорядкованих у рамках радянської системи відповідних органів (установ), коли одночасно існували «Верховний Суд СРСР» та, приміром, «Верховний Суд Української РСР» — водночас із рештою чотирнадцятьма «Верховними Суди» союзних республік, а також, приміром, «Верховний Суд Башкирської АРСР» — одночасно з рештою «Верховних Судів» у ще дев'ятнадцяти автономних республіках.

По-друге, практика конституцієтворення в країнах Європи свідчить про те, що в текстах конституцій європейських країн власну назву держави не додано до власної назви будь-якого з органів системи державної влади. Поодинокими винятками є конституції п'яти європейських посткомуністичних країн (без урахування незалежних держав, що утворилися внаслідок розпаду СРСР), коли йдеться про главу держави, то власна назва держави застосовується в поєднанні з інститутом глави держави (лише такі: «Президент Республіки Хорватія», «Президент Республіки Македонія», «Президент Республіки Польща», «Президент Румунії», «Президент Словацької Республіки»).

По-третє, той випадок, коли в часи вже незалежності нашої держави назву «Верховний Суд» доводилося застосовувати в поєднанні з назвою самої держави («Верховний Суд України») — через те, що на певному історичному етапі Конституція України, відповідно до змін за пунктом 16 Закону «Про внесення змін до статей 149 і 150 Конституції (Основного Закону) України» від 24 лютого 1994 року № 4013–XII, передбачала наявність органу з такою самою назвою в автономній одиниці держави («Верховний Суд Республіки Крим») — утратив свою актуальність.

18. Конституційна Комісія дала згоду на означену пропозицію. Про це, зокрема, свідчить ухвалений текст конституційних змін у розділі «Правосуддя», де власну назву держави «Україна» було вилучено не лише зі словосполучки «Верховний Суд України», а й зі словосполучки «Генеральний прокурор України» (статті 84, 106, 131¹ чинної Конституції — «Генеральний прокурор»; у статтях 85, 106, 122, Конституції 1996 року — «Генеральний прокурор України»). Додатковим свідченням щодо цього є також чинний із 2 червня 2016 року підпункт 10 пункту 16¹ Розділу XV («Перехідні положення»), формула якого така: «Генеральний прокурор України, призначений на посаду до набрання чинності Законом “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”, здійснює повноваження Генерального прокурора до звільнення в установленому порядку, але не довше строку, на який його було призначено, та не може обіймати посаду два строки поспіль».

19. Погодившись у принципі на те, що текст Конституції потребує вдосконалення шляхом вилучення власної назви держави з усіх словосполук, що можуть сприйматися як назва органів влади, Конституційна Комісія водночас виходила з того, що на той час такого не можна було застосувати до тексту Розділу XII Конституції («Конституційний Суд України»), позаяк словосполучка «Конституційний Суд України» міститься також і в Розділі XIII («Внесення змін до Конституції України»), а внесення змін до Розділу XIII потребує їх затвердження всеукраїнським референдумом. Що ж стосується інших розділів Конституції, внесення змін до яких не потребує затвердження всеукраїнським референдумом (зокрема, розділів IV, V, VI), то в Конституційній Комісії погодилися, що запроваджений підхід (вилучення власної назви держави з усіх словосполук стосовно органів влади) буде застосовано тоді, коли на порядку денному постане питання про внесення змін і до них.

20. Суб'єкт законодавчої ініціативи (Президент України) подав до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції в частині правосуддя з урахуванням позиції Конституційної Комісії щодо цього питання.

21. Викладене є юридичним підґрунтям, щоб стверджувати, що **внесення змін до Конституції за Законом № 1401–VIII не мало наслідком зміни назви Верховного Суду України**. Ґрунтуючись на тому, що *власна назва* — це мовна одиниця, що її присвоєно, надано чи закріплено за відповідним одиничним об'єктом, словосполучу «Верховний Суд» слід сприймати як *власну назву об'єкта номінації*, чим відповідно до частини третьої статті 125 Конституції виступає *інститут влади*, за яким визначено статус «найвищого суду в системі судоустрою» держави. Отже, за чинною Конституцією України *Верховний Суд* є одиничним об'єктом у структурі влади держави, котра сама як одиничний об'єкт має власне-назву, що її присвоєно державі, — «Україна». Саме на це вказує й повна назва національного установчого акта — «Конституція України». У словосполучах «Конституція України» і «Верховний Суд України» назва нормативного акта («Конституція») та назва інституту влади («Верховний Суд») перебувають у стані підпорядкування: у першому випадку — установчий акт («Конституція») виступає елементом системи національного права держави, власне-назва якої — «Україна», у другому — інститут влади («**Верховний Суд**») є елементом устрою цієї держави.

22. Вилучення слова «Україна» зі словосполучки «Верховний Суд України», що є наслідком внесення змін до Конституції, **не означає, що Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України не повинен в офіційному діловодстві** (у своїх офіційних документах, як-то: бланки, судові рішення тощо) **застосовувати присвоєну державі назву — «Україна»**. Навпаки — поряд із державним символом України, чим є **Державний Герб України** (Знак Княжої Держави Володимира Великого), **Верховний Суд має застосовувати власне-назву держави «Україна»**, що може бути варіативним: або — Державний Герб України і напис «**Верховний Суд України**», або — Державний Герб України і напис «**Україна. Верховний Суд**».

Застосування в офіційному діловодстві Верховного Суду документів без власне-назви держави є неприпустимим.

23. Отже, мій висновок такий: усі позиції суб'єкта подання, побудовані на гаданому зв'язку між «ліквідацією» («припиненням діяльності», «реорганізацією») Верховного Суду України та «зміною назви» цього інституту влади, є **юридично безпідставними**.

Б. Чотириланкова система судів як критичний недолік Конституції 1996 року

24. Питання гаданої «ліквідації» («припинення діяльності», «реорганізації») Верховного Суду України слід розглядати в площині мети й наслідків конституційної

реформи 2016 року, спрямованої на подолання критичного недоліку, властивого ухваленій 28 червня 1996 року Конституції України, приписи статті 125 якої були використані як конституційне підґрунтя запровадженої дещо згодом чотириланкової системи судів. Така система була предметом сталої критики з боку Венеційської Комісії упродовж тривалого часу через низку причин.

25. Щонайперше, така система видавалась «досить ускладненою та заплутаною», за якої існують «потенційні можливості процесуальної тяганини в судочинстві» [CDL-AD(2007)003, 20 березня 2007 року, параграф 18]. За оцінкою Венеційської Комісії, «наявність такої чисельної кількості рівнів судів спричиняється до надскладності й зволікань», тому «потреба в чотирьох рівнях судів є сумнівною» [CDL-AD(2010)026, 18 жовтня 2010 року, параграф 15].

26. Іншими недоліками такої системи було визнано те, що за неї «сторони не мають безпосереднього доступу до Верховного Суду», позаяк за процесуальними законами «касаційну скаргу слід подавати через вищий спеціалізований суд — той самий, що ухвалив рішення, яке є предметом оскарження». Крім того, «тому самому вищому спеціалізованому судові належить вирішувати, допускати касаційну скаргу чи ні; лише в разі визнання скарги прийнятною вона потрапляє до Верховного Суду». За оцінкою Венеційської Комісії, «така система направду означає, що власне вищому спеціалізованому судові належить перевіряти самого себе на те, чи є підстави вважати, що він неправильно застосував закон». Тому Венеційська Комісія зазначила, що «Верховному Судові має належати самому вирішувати питання щодо прийнятності скарг стосовно неоднакового тлумачення закону вищими спеціалізованими судами», позаяк інакше матиме місце «безпідставне обмеження повноважень Верховного Суду», що «перешкоджатиме йому діяти відповідно до визначеного Конституцією статусу — як найвищий судовий орган». Через це Венеційська Комісія рекомендувала, щоб систему було змінено з метою «забезпечення прямого доступу до Верховного Суду» [CDL-AD(2010)026, 18 жовтня 2010 року, параграфи 31–34].

27. Систему, за якої існує чотири рівні судочинства, в рамках чого «касаційний перегляд» здійснюють вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд допущено до справ «лише винятково», Венеційська Комісія кваліфікувала як «зайве обтяжливу» і таку, за якої вищі спеціалізовані суди «виконують ту роль, що стандартно належить Верховному Судові». Тому Комісія висловила думку про те, «чи не доречніше було б об'єднати два рівні (вищі спеціалізовані суди й Верховний Суд) шляхом їх злиття в один». За такої моделі «ту роль, що її виконують вищі спеціалізовані суди, могли б виконувати спеціалізовані підрозділи (або палати) Верховного Суду» [CDL-AD(2010)003, 16 березня 2010 року, параграфи 20–21].

28. Згодом Венеційська Комісія вкотре зауважила, що Україні слід обміркувати питання, «потребує вона чотирирівневого судочинства чи трьох рівнів може виявитися достатньо» [CDL-AD(2013)014, 15 червня 2013 року, параграф 45].

29. За ще одним висновком Венеційської Комісії, «допоки Верховному Судові не буде повернуто його загальну компетенцію як касаційного суду, він все ще не відновить свою роль; стосунки між Верховним Судом і вищими спеціалізованими судами і досі викликають певне занепокоєння <...>» [CDL-AD(2011)033, 18 жовтня 2011 року, параграф 33].

30. Критично оцінюючи українську чотирирівневу систему судочинства, Венеційська Комісія майже кожного разу зауважувала, що усунення цього недоліку **потребує внесення відповідних змін до Конституції 1996 року, зокрема до статті 125** [CDL-AD(2007)003, 20 березня 2007 року, параграф 18; CDL-AD(2013)014, 15 червня 2013 року, параграф 15; CDL-AD(2011)033, 18 жовтня 2011 року, параграф 8].

31. Ув остаточному висновку щодо запропонованих конституційних змін **Венеційська Комісія схвалила нові приписи статті 125 Конституції**, завдяки чому було враховано наполегливі й довготривалі рекомендації Комісії щодо усунення недоліків цієї статті в редакції від 28 червня 1996 року — шляхом **відновлення ролі Верховного Суду України як повноцінної касаційної інстанції** [CDL-AD(2015)027, 26 жовтня 2015 року, параграф 11].

В. Чи було Верховний Суд України як конституційний орган ліквідовано законом?

32. Автор подання мав рацію, твердячи, що «застосування будь-яких ліквідаційних процедур до найвищої судової інстанції у спосіб, не передбачений Основним Законом України, є порушенням <...> Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 11). Безсумнівно, будь-яку інституцію державної влади, що її встановлено Конституцією (на що спрямовано її дію як акта установчої влади), не може бути ліквідовано без внесення відповідних змін до цього виду нормативного акта. Лише за наслідком внесення змін до Конституції щодо скасування встановленої нею конкретної інституції влади настають юридичні наслідки в площині її ліквідації.

33. Водночас із самого конституційного подання випливає, що жоден із приписів, що їх автор подання оспорив як неконституційні (а це, зокрема, пункти 4, 7, 8, 9, 11, 13 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402–VIII), не вказує на те, що цей закон містить норму, котра служила би підставою для ліквідації Верховного Суду України як конституційного органу. У переліку наведених автором подання норм є лише одна (у пункті 7), що містить слово «ліквідуються»: «... з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному Законом № 1402–VIII, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та **ліквідуються у встановленому законом порядку**». Проте формула цього припису чітко вказує на те, що стосовно наведених у переліку судів мало бути здійснено процедуру ліквідації не за Законом № 1402–VIII, а відповідно до «встановленого законом

порядку», тобто в загальному порядку, що його було встановлено законом (законами) України ще до ухвалення Закону № 1402–VIII.

34. Отже, Закон № 1402–VIII визначає час, від якого ця процедура має застосовуватися («з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом»), і відсилає до **загальних норм іншого закону щодо порядку ліквідації** Верховного Суду України та часу розпочинання відповідної процедури. У цьому аспекті автор подання припустився юридичної помилки, вважаючи, що «порядок ліквідації Верховного Суду України <...> передбачений в пунктах 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 розділу XII» Закону № 1402–VIII.

35. З'ясування посутнього значення словосполучки «припиняє свою діяльність» і слова «ліквідується», що містяться в приписі пункту 7 розділу XII Закону № 1402–VIII, спричиняє такі міркування стосовно Верховного Суду України.

36. Так само, як не виникає сумніву щодо неможливості ліквідації конституційного органу без внесення відповідних змін до Конституції України, безсумнівно є потреба в диференціації понять: «припинення діяльності» («ліквідація») конституційного органу та «припинення (ліквідація) юридичної особи», статус якої може мати такий орган. При цьому Конституція України не регулює питання наявності або відсутності в того або того конституційного органу статусу юридичної особи. Так само Конституція не регулює питання створення або ліквідації юридичних осіб.

37. Така ситуація зумовлена тим, що питання наявності або відсутності в тих або тих конституційних органів статусу юридичної особи мають цивільно-правний характер і не є предметом виключного конституційного регулювання, а відповідно до Конституції України їх вирішує законодавець шляхом ухвалення законів (пункти 12, 14 частини першої статті 92, частина друга статті 98, частина восьма статті 107, частина друга статті 120 Конституції).

38. В Україні існують такі конституційні органи, що не мають статусу юридичної особи, як-от: Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»). Існують і такі конституційні органи, що поєднують публічно-правний статус із цивільно-правним статусом юридичної особи, як-от: Національний банк України, Центральна виборча комісія, Рахункова палата (частина друга статті 4 Закону України «Про Національний банк України», частина четверта статті 1 Закону України «Про Рахункову палату», частина третя статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

39. Виходячи з цього, законодавець був управі передбачити в законі будь-який із таких можливих варіантів: (1) Верховний Суд не є юридичною особою; (2) Верховний Суд є юридичною особою, що її створюється шляхом реорганізації іншої юридичної особи; (3) Верховний Суд є юридичною особою, що її створюється заново, а юридична особа, зареєстрована під назвою «Верховний Суд України»,

припиняється. При цьому таке рішення законодавця не стосується конституційного статусу: створення, припинення діяльності Верховного Суду як конституційного органу — це питання, що належить до предмета регулювання виключно Конституцією.

40. Отже, питання, пов'язані з припиненням (ліквідацією) Верховного Суду України як юридичної особи, не є предметом конституційного регулювання і їх вирішення законодавцем шляхом ухвалення **звичайного закону** не може суперечити Конституції України. Застосовану в приписі пункту 7 розділу XII Закону № 1402–VIII формулу, з якої випливає, що *з дня початку роботи Верховного Суду в складі, визначеному Законом № 1402–VIII, Верховний Суд України ліквідовується в установленому законом порядку*, слід розглядати в розумінні встановленого в рамках цивільного права загального порядку ліквідації юридичної особи, тобто в контексті юридичного регулювання приватно-майнових відносин, а не в контексті конституційного регулювання. На це, зокрема, вказує припис пункту 5 розділу XII Закону № 1402–VIII, у якому йдеться про те, що *[новий] Верховний Суд — за наслідками конституційної реформи — «створюється на матеріально-технічній базі Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України»*, тобто на базі саме цих інституцій — шляхом їх ліквідації як юридичних осіб має постати *нова юридична особа*.

41. За ситуації, коли на всі процедури, пов'язані з ліквідацією Верховного Суду України як юридичної особи, поширюється порядок, встановлений законом, зокрема Цивільним кодексом України, а Закон № 1402–VIII не передбачає «припинення» Верховного Суду як конституційного органу, **не існує юридичних підстав визнавати приписи пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 розділу XII Закону № 1402–VIII неконституційними** на ґрунті їх невідповідності приписам частини третьої статті 125 Конституції.

Г. Зміна конституційного статусу Верховного Суду України: концепція «старого Верховного Суду України» та «нового Верховного Суду України»

42. Окремого дослідження потребував посутній зміст формул «утворюється Верховний Суд» (пункт 4 розділу XII Закону № 1402–VIII), «Верховний Суд України припиняє свою діяльність» (пункт 7 розділу XII Закону № 1402–VIII), «день початку роботи Верховного Суду» (пункт 8 розділу XII Закону № 1402–VIII), «Верховний Суд розпочинає роботу» (пункт 9 розділу XII Закону № 1402–VIII), узятих у поєднанні, тобто — *системно*. Наведені формули вказують на те, що йдеться про певний момент, коли попередня інституція в системі судової влади як «Верховний Суд України», що її було встановлено («утворено») Конституцією України 1996 року, «припиняє свою діяльність», а відповідна їй за наслідками конституційної реформи наступна — «розпочинає роботу». Цей момент є часовим вододілом, що розмежовує функціонування встановленої Конституцією («утвореної») однієї інституції — «старої», яка діяла від 28 червня 1996 року до 2 липня 2016 року, від

іншої — «нової», що постала за наслідками внесення змін до Конституції 2 липня 2016 року. На підставі такого часового вододілу можна вести мову про концепцію *старого Верховного Суду України та нового Верховного Суду України*.

43. Закладаючи в основу дослідження ідею часового вододілу між «старим» і «новим» Верховним Судом України, можна вести мову про чітко відмінні один від одного два часові періоди в питаннях установаження цієї інституції влади, її функціонування та її юридичного статусу. Перший період — той, що закінчився 2 липня 2016 року, коли «старий Верховний Суд України» втратив свій юридичний статус, що його він набув від початку заснування та в подальшому, хоч і змінювався, але не докорінно. Другий — той, що його започатковано 2 липня 2016 року, коли за наслідком змін до Конституції постала інституція «нового Верховного Суду України» з відмінним від попереднього юридичним статусом.

44. На момент проголошення незалежності України, відповідно до Конституції УРСР 1978 року, в УРСР діяв Верховний Суд Української РСР як **орган найвищого судового контролю**. Стаття 2 Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року (№ 1543–XII) визначила: *«До ухвалення нової Конституції України на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР»*. Цим же Законом було встановлено, що суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні **до створення судів на підставі нової Конституції України**.

45. За Конституцією України 1996 року Верховний Суд мав юридичний статус **«найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції»** (частина друга статті 125). Формула наведеного припису містила два складники такого юридичного статусу цієї інституції влади: 1) за нею було закріплено статус «найвищого органу» в певній системі судів; 2) ту певну систему судів, де цій інституції було визначено місце «найвищого органу», становила «система судів загальної юрисдикції».

46. У першому складникові ключовим елементом є інституція влади, позначена як «орган». Таке її позначення походить ще від Конституції УРСР 1937 року, де Верховний Суд УРСР постав як **«вищий судовий орган УРСР»** (стаття 86), коли над ним за ієрархією існував ще один «вищий судовий орган» — Верховний Суд СРСР, на який відповідно до «Сталінської Конституції» 1936 року покладено було функцію «нагляду за судовою діяльністю судових органів СРСР, а також судових органів союзних республік» (стаття 104). Відповідно до такої ієрархії на українсько-радянський «вищий судовий орган» було покладено функцію **«нагляду за судовою діяльністю судових органів УРСР та областей»**. Із ухваленням Конституції УРСР 1978 року (стаття 151) ні статус, ні функції Верховного Суду УРСР не змінилися: попередньо «вищий судовий орган УРСР» надалі став **«найвищим судовим органом Української РСР»** (відповідно до того, як за статтею 153 Конституції СРСР 1977 року Верховний Суд СРСР став «найвищим судовим органом СРСР») із визначеною йому функцією — **«здійснювати нагляд за судовою**

діяльністю судів республіки». За таким юридичним статусом та з такою функцією Верховний Суд УРСР діяв до 8 червня 1995 року, коли за Конституційним Договором без змін щодо його характеристики як «орган» і щодо його місця в ієрархії як «найвищий» сталася зміна його функції — відтоді йому належало **«здійснювати судовий нагляд за законністю судових рішень загальних судів»**. У такий спосіб окреслюється другий складник юридичного статусу цієї інституції, який уже з ухваленням Конституції 1996 року чітко вказав на певні зміни — як щодо місця самої інституції в системі влади, так і щодо її функцій.

47. Отже, Конституція 1996 року, не змінивши позначення Верховного Суду України як «судового органу», визначила його місце — як «найвищого» — в системі судів загальної юрисдикції. Проте таку систему, але цілком нову — відмінну від радянської, ще належало створити в законодавчий спосіб. При цьому функція Верховного Суду України — і відповідні його повноваження — мали бути змінені, оскільки Конституцією 1996 року інститут судового нагляду був замінений на інститути апеляції та касації.

48. Тому за приписом пункту 12 Розділу XV («Перехідні положення») Конституції було визначено юридичний режим перехідного періоду, відповідно до якого Верховному Судові України та Вищому арбітражному суду України надавалась можливість продовжувати здійснювати свої повноваження за чинним на тоді законодавством — **допоки в Україні не буде сформовано систему судів загальної юрисдикції відповідно до статті 125 Конституції**. Такий період мав тривати **не довше п'яти років**.

49. Зазначений припис пункту 12 Розділу XV («Перехідні положення») Конституції був логічним розвитком Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року (№ 1543–XII), що передбачав діяльність судів, сформованих на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, **до створення судів на підставі нової Конституції України**.

50. Цей конституційний припис означав, що **не пізніше 28 червня 2001 року** в Україні мала бути постати **нова судова система**, в рамках якої діяв би вже **новий Верховний Суд** як «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції», а не як той «найвищий судовий орган» псевдодержавного утворення у вигляді «Української РСР», що механічно став «найвищим судовим органом України» із покладеною на нього функцією здійснювати «найвищий судовий контроль і нагляд за судовою діяльністю судів республіки» (формула статті 149 Конституції Української РСР/України 1978 року, чинної на час ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року).

51. Конституцією України 1996 року не було врегульовано процедурних питань припинення повноважень Верховного Суду України. По-перше, власне процедурні питання не є предметом виключно конституційно-правного регулювання. По-друге, Конституцією не було передбачено, що Верховний Суд України, утво-

рений не тільки до ухвалення Конституції України, а й ще до набуття Україною незалежності, мав набути визначеного Конституцією статусу Верховного Суду України — з відповідними функціями та повноваженнями. Навпаки, зміст пункту 12 Розділу XV Конституції свідчить про протилежне: він не залишав законодавцеві дискреції щодо інших рішень, у тому числі й щодо подовження повноважень цього інституту за його нового статусу.

52. Проте **законодавець**, ухваливши спочатку Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» від 21 червня 2001 року № 2531–III, а по тому — Закони «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018 та «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI, **так і не виконав волю конституцієдавця, що вимагала припинення повноважень Верховного Суду України як «найвищого судового органу України» (котрий існував ще до ухвалення Конституції 1996 року) не пізніше 28 червня 2001 року.**

53. Понад те, законодавець у певний історичний період задля задоволення партикулярного інтересу правлячої політичної верхівки вдався до витворення власне-українського юридичного оксюмору, коли цивільну й кримінальну судові юрисдикції, що за класикою є двома видами *загальної юрисдикції*, раптом було перекваліфіковано на *спеціалізовану юрисдикцію*: тоді за Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI законодавець утворив *Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ*, використавши формули частини другої та частини третьої статті 125 Конституції для запровадження в Україні чотириланкової системи судів.

54. За тогочасної судової системи «вищі спеціалізовані суди» стали в ній обов'язковою ланкою, що функціонально обмежила юридичний статус «старого Верховного Суду України»: хоча за Конституцією він був «найвищим органом у системі судів загальної юрисдикції», проте юридично він був позбавлений властивих касаційному судові повноважень. Такий юридичний порядок установив Конституційний Суд у справі про «касаційний дуалізм»¹, коли визначив, що «правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів» (пункт 3.4 мотивувальної частини Рішення № 8-рп/2010) і що **«конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції»** (пункт 1 резолютивної частини Рішення № 8-рп/2010).

55. У такому стані Верховний Суд України — із правовим статусом як «найвищий судовий орган» та за відповідних цьому статусові повноважень, що змінювалися

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України (11 березня 2010 року. № 8-рп/2010. Справа №1-1/2010).

водночас зі зміною організаційної побудови судової системи загалом, — існував до запровадження конституційних змін 2 липня 2016 року. За взятими сукупно приписами конституційного й законодавчого рівнів стосовно правового статусу та повноважень Верховного Суду України в період від 28 червня 1996 року до 2 липня 2016 року є підстави, щоб його характеризувати як **старий Верховний Суд України**.

56. Заміна «старого Верховного Суду України», що мав статус «найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції», на «новий Верховний Суд України» зі статусом «найвищого суду в системі судоустрою» нашої держави як одне з низки завдань конституційної реформи від 2 липня 2016 року, спрямованих на системну перебудову владних інституцій, стоїть ув одному ряду з іншими інституційними змінами принципового характеру за її наслідками, як-от: 1) виведення інституції конституційного судочинства із системи правосуддя, де вона перебувала за статтею 124 Конституції в редакції 1996 року; 2) запровадження триланкової (замість чотириланкової) системи судоустрою, за якої Верховний Суд України став найвищим судом у цій системі та єдиним у ній судом касаційної інстанції; 3) позбавлення прокуратури окремого статусу за структурою Конституції в редакції 1996 року та введення її як інституту публічного обвинувачення структурно в розділ Конституції стосовно правосуддя; 3) умонтування інституту адвокатури, чиїм призначенням є надання професійної правничої допомоги, структурно в розділ Конституції стосовно правосуддя.

57. Низка приписів конституційного рівня, що їх містив ухвалений проєкт Закону № 1401–VIII, свідчать про намір конституцієдавця — надати Верховному Суду України **новий, докорінно відмінний від попереднього, юридичний статус**. Натепер — це норми самої Конституції України (статті 125–131), включно з приписом її пункту 12 і приписами параграфів 3, 4, 5 пункту 16¹ Розділу XV («Перехідні положення»), та ухвалені на їх основі норми Закону № 1402–VIII. Сукупно й системно ці приписи визначають «початок роботи» того Верховного Суду України, що мав постати, і в наслідку — постав як **новий Верховний Суд України**.

58. При цьому слід зважати на ту обставину, що Верховна Рада України, діючи рівночасно і як конституцієдавець, і як законодавець, ухвалила Закон № 1401–VIII (як акт установчої влади народу) і Закон № 1402–VIII (як акт законодавчої влади держави) **того самого дня**, розглядаючи їх обидва як такі, що органічно й системно пов'язані в рамках єдиного пакету «конституційної реформи правосуддя». Із одного боку, парламент розглядав і ухвалював Закон № 1402–VIII (як акт законодавця) під кутом зору виконання Закону № 1401–VIII (як акта конституцієдавця), тобто як законодавчий акт на імплементацію конституційних змін. Проте, з другого боку, ніщо інше так виразно не виявляє намір конституцієдавця та схему самої «конституційної реформи правосуддя», як, власне, сам Закон № 1402–VIII, у рамках якого й було врегульовано не інституційно-установчі, а організаційно-технічні питання, безпосередньо пов'язані з «припиненням діяльності», зокрема й *старого Верховного Суду України* та «початком діяльності» вже *нового Верховного Суду України* з наданим йому докорінно новим юридичним статусом.

59. На те, що юридичний статус *нового Верховного Суду* України докорінно відрізняється від статусу *старого Верховного Суду*, безпосередньо або опосередковано вказують узяті сукупно й системно такі запроваджені за наслідками конституційної реформи принципово важливі елементи: а) «новий Верховний Суд України» — це чітко визначений Конституцією вже не «найвищий судовий орган» (і то — лише в частині системи судів), а «**найвищий суд**» у всій системі судоустрою України загалом (частина третя статті 125); б) «**вищі спеціалізовані суди**» **втратили статус «вищих судових органів»**, що їх передбачено Конституцією; натомість від часу внесення змін до Конституції 2016 року їх може бути утворено «відповідно до закону» (частина третя статті 125) та за новим порядком, що його визначає Конституція (частина друга статті 125); в) із урахуванням Рішення Конституційного Суду № 8-рп/2010 (яким передбачено, що «правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів») функція касаційного суду перейшла лише до «нового Верховного Суду України», завдяки чому він набув статусу **єдиної касаційної інстанції** в усій системі судоустрою України; г) конституційна вимога щодо **оцінювання відповідності займаній посаді** кожного судді «старого Верховного Суду України», обраного безстроково до набрання чинності конституційними змінами, та конституційно передбачені юридичні наслідки такого оцінювання, що включають можливість звільнення судді з посади (підпункт 4 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»); г) конституційно встановлений порядок, відповідно до якого обраним безстроково суддям «старого Верховного Суду України» надано **право особисто визначатися (право самовизначення) щодо свого подальшого статусу** за наслідками конституційної реформи — подати «заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом» (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»); д) передбачений приписом конституційного рівня **інститут конкурсного добору суддів**, що провадиться (як і особливості переведення судді на іншу посаду в іншому суді) в порядку, визначеному законом (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»).

60. Таке твердження в поданні — «незважаючи на зміну назви, *Верховний Суд по суті залишається тим самим конституційним найвищим судовим органом, яким є Верховний Суду України*» (пункт 1.2 подання на с. 12) — вказує на те, що суб'єкт подання юридично хибно ставить знак рівності між категорією «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції в Україні» та категорією «найвищий суд у системі судоустрою України». Ще чіткіше вказує на хибність позиції автора подання його твердження про те, що Верховний Суд відповідно до конституційних змін є «найвищим судовим органом України» (пункт 1.3 подання на с. 25), тоді як насправду припис частини третьої статті 125 Конституції в редакції Закону № 1401–VIII чітко визначив новий правний (юридичний) статус цієї установи — це «найвищий суд у системі судоустрою України».

61. Отже, викладене в цьому розділі вище вказує на те, що застосовані в Законі № 1402–VIII формули «утворюється Верховний Суд» (пункт 4 розділу XII), «Верховний Суд України припиняє свою діяльність» (пункт 7 розділу XII), «день початку

роботи Верховного Суду» (пункт 8 розділу XII), «Верховний Суд розпочинає роботу» (пункт 9 розділу XII) мають під собою конституційну основу. Узяті в поєднанні *системно* вони становлять чіткий часовий орієнтир, що вказує на той момент, коли «старий Верховний Суд України» як попередня інституція в системі судової влади, що їй було встановлено («утворено») Конституцією України 1996 року, «припиняє свою діяльність», а за наслідками конституційних змін від 2 червня 2016 року та відповідно до ухвалених того самого дня на їх основі механізмів і процедур «розпочинає роботу» його інституційний наступник — «новий Верховний Суд України». На цій підставі я розглядаю **позиції автора подання щодо неконституційності приписів пунктів 4, 7, 8, 9** розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення Закону № 1402–VIII» щодо «утворення Верховного Суду», «припинення діяльності Верховного Суду України», «(дня) початку роботи Верховного Суду» як такі, що **не мають під собою юридичного ґрунту**.

Г. Щодо інституту «призначення судді за конкурсом» та комплекс питань із ним пов'язаних

62. Шляхом конституційної реформи системи правосуддя в редакції ухваленого 2 червня 2016 року Закону № 1401–VIII запроваджено новий порядок призначення судді на посаду, істотно відмінний від того, що діяв доти від 28 червня 1996 року. Істотність такої відмінності показується у двох елементах.

63. Відповідно до першого елемента (чим є припис частини першої оновленої статті 128 Конституції) — Президента України та Верховну Раду України як політичні інституції позбавлено вирішальної ролі в процесі призначення суддів; тим самим вітчизняну процедуру призначення суддів було приведено у відповідність до імперативу правовладдя («верховенства права»), що його містить частина перша статті 8 Конституції.

64. Відповідно до другого елемента (чим є припис частини другої оновленої статті 128 Конституції) — запроваджено доти невідому процедуру конкурсного добору кандидатів на посаду судді.

65. Обидва ці елементи безпосередньо стосуються питання функціонування **Верховного Суду України** — як *старого*, так і *нового*, а також — урегулювання комплексу питань, пов'язаних як із діяльністю утворених раніше Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, так і з перебуванням на посаді суддів, що їх було призначено до 2 червня 2016 року.

66. Виходячи з усталеного розуміння власне поняття реформи як комплексу заходів, що їх запроваджують на заміну старих суспільних відносин у будь-якій сфері суспільного життя, внаслідок чого шляхом усунення недоліків, хиб і помилок докорінно змінюються умови діяльності всіх і відповідної фахової групи членів суспільства, стосовно конституційної реформи в ділянці правосуддя в контексті

порушених у конституційному поданні питань можна сказати так: якщо приписи статей 125 і 128 Конституції в редакції ухваленого 2 червня 2016 року Закону № 1401–VIII становлять *інституційну основу* такого комплексу заходів, то приписи пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення») — це вже *інституційні механізми та процедури*, що в рамках такого комплексу заходів запроваджено на конституційному рівні задля досягнення мети, визначеної реформою.

67. Отже, якщо припис частини третьої статті 125 Конституції передбачив існування та функціонування в системі судоустрою України **Верховного Суду як у ній найвищого**, то при цьому не йдеться про потребу в його утворенні в розумінні чинного натепер припису частини другої статті 125 Конституції. Новий припис частини другої статті 125 Конституції поширюється на будь-який із судів, що його може бути «утворено», «реорганізовано», «ліквідовано» відповідно до нової вимоги — за «законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою Радою правосуддя». Утім конституцієдавець пов'язав *докорінно новий юридичний статус Верховного Суду України* (частина третя статті 125) з *докорінно новим порядком формування його складу*, відповідно до чого передбачено інститут «призначення судді за конкурсом» (частина друга статті 128).

68. При цьому слід враховувати, що суд — і Верховний Суд не є винятком — функціонує через суддів, що входять до його складу. Статус суду нерозривно пов'язаний зі статусом його суддів, і отже, з порядком їх включення (обрання, призначення, переведення тощо) до складу суду. Відповідно, **докорінно новий юридичний статус Верховного Суду України** (частина третя статті 125) органічно пов'язаний із **докорінно новим порядком формування його складу**, згідно чого передбачено **інститут «призначення судді за конкурсом»** (частина друга статті 128).

69. Новий порядок призначення суддів на посаду є одним зі складників спрямованості української конституційної реформи на приведення національної системи правосуддя у відповідність до європейських стандартів, що свого часу в українському контексті отримав схвалення з боку Венеційської Комісії: «<...> суддів надалі не обиратиме Верховна Рада України, а їх призначатиме Президент України за поданням Вищої ради правосуддя за результатами конкурсу. Така зміна заслуговує на цілковиту підтримку. Вона знаменує кінець повноважень Верховної Ради України, завдяки яким вона здійснювала вплив на правосуддя, що становило загрозу незалежності самих суддів і судівництва як такого. Президентів, однак, належить церемоніальна роль: він/вона призначає кандидатів, що їх подала Вища рада правосуддя, чії пропозиції будуть обов'язковими для Президента» [Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України стосовно правосуддя, схвалених Конституційною комісією 4 вересня 2015 року. CDL-AD(2015)027, параграф 14]. Дещо раніше Венеційська Комісія, оцінюючи пропоновані зміни до Конституції України, зазначила: «<...> добір кандидатів на посаду суддів здійснено в спосіб змагання [на конкурсі], що слід вітати як таке, що відповідає найкращим практикам за міжнародними та європейськими юри-

дичними стандартами стосовно судівництва» (CDL-AD(2013)014, параграф 27).

70. На розвиток інституційної основи комплексу заходів конституційної реформи, визначеної, зокрема, приписами оновлених статей 125 і 128 Конституції, конституцієдавець запровадив юридичний режим відповідних механізмів і процедур на досягнення мети самої реформи, врегулювавши та установивши в рамках приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення»), зокрема, таке:

1) режим припинення повноважень тих суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років (підпункт 2);

2) режим призначення на посаду тих суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років, але повноваження яких припинено відповідно до припису підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV Конституції (підпункт 2);

3) режим перебування на посадах тих суддів, що їх було обрано суддями безстроково, із визначенням строку, в рамках якого вони продовжуватимуть здійснювати повноваження (підпункт 3);

4) обов'язковість процедури кваліфікаційного оцінювання усіх суддів (що їх було призначено на посаду строком на п'ять років або обрано на посаду судді безстроково до набрання чинності Законом № 1401–VIII) на відповідність займаній посаді — за критеріями «компетентності, професійної етики або доброчесності» (підпункт 4);

5) дві додаткові підстави для звільнення з посади судді: а) відмова судді від участі в процедурі такого оцінювання; б) виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за встановленими критеріями (підпункт 4);

6) порядок, відповідно до якого у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401–VIII, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь в конкурсі на іншу посаду в суді (підпункт 5);

7) питання особливостей переведення судді на посаду в іншому суді (підпункт 5).

71. Запровадивши на рівні конституційної норми (у рамках приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції) юридичний режим відповідних механізмів і процедур на досягнення мети реформи, конституцієдавець рівночасно залишив на розсуд законодавця врегулювання в рамках **звичайного закону** (але на саме цій конституційній основі) питань щодо: а) порядку призначення на посаду судді — стосовно тих суддів, що їх було призначено строком на п'ять років, а їх повноваження припинено на підставі закінчення строку, на який їх було призначено (відповідно до підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV); б) процедури оцінювання на відповідність займаній посаді суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV); в) реалізації права суддів подати заяву про відставку або про участь в конкурсі на іншу посаду в суді з відповідними юридичними наслідками у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4

пункту 16¹ Розділу XV); г) порядку та вичерпних підстав оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV); г) особливості переведення судді на посаду в іншому суді у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV).

72. Щоб досягти одної з принципово важливих цілей конституційної реформи — запустити в рух *новий Верховний Суд України з наданим йому докорінно новим юридичним статусом*, законодавець на виконання ухвалених 2 червня низки приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення») як механізму та процедур реалізації нових приписів статей 125 і 128 Конституції своєю чергою врегулював у Законі № 1402–VIII низку питань, що постали в цьому аспекті, передбачивши, зокрема, що:

1) призначення суддів до *нового Верховного Суду України* здійснюється **за результатами конкурсу**, проведеного відповідно до цього Закону (**підпункт 2 пункту 4**) та **в складі**, визначеному цим Законом (**підпункт 1 пункту 4**);

2) **кожний суддя** Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду **України має право брати участь в конкурсі** на посади суддів у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом (**пункт 14**);

3) не пізніше двох місяців з дня набрання чинності цим Законом має бути **розпочато проведення конкурсу** на посади суддів у відповідних касаційних судах (**пункт 13**);

4) **оцінювання суддів** на відповідність займаній посаді — і тих, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років, і тих, що їх було обрано суддею безстроково — здійснюють колеґії Вищої кваліфікаційної комісії суддів у порядку, визначеному цим Законом (**пункт 20**);

5) **почати роботу новий Верховний Суд України** може лише за умови, що до нього призначено щонайменше **шістдесят п'ять суддів за результатами конкурсу**, проведеного відповідно до цього Закону (**пункт 9**), а сам день початку його роботи визначає його Пленум (**пункт 8**);

6) **початок роботи нового Верховного Суду України** означає **припинення діяльності та початок ліквідації** — в установленому законом порядку — як *старого Верховного Суду України*, так і тих судів (Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України), без припинення діяльності яких неможливо запустити в рух *новий Верховний Суд України з наданим йому докорінно новим юридичним статусом* (**пункт 7**);

7) право на отримання суддівської винагороди у визначених цим Законом розмірах надано суддям, що за результатами **кваліфікаційного оцінювання** підтвердили свою відповідність займаній посаді, або тим, що їх було призначено на посаду **за результатами конкурсу**, проведеного після набрання чинності цим Законом (**пункт 22**);

8) до проходження кваліфікаційного оцінювання суддя отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суд-

дів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами) (**пункт 23**);

9) право на отримання щомісячного довічного грошового утримання в розмірі, визначеному цим Законом, має суддя, що **за результатами кваліфікаційного оцінювання** підтвердив відповідність займаній посаді, або той, що його призначено на посаду судді **за результатами конкурсу**, проведеного після набрання чинності цим Законом, та працював на посаді судді щонайменше три роки з дня ухвалення щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу (**пункт 25**).

73. Окрім того, в Законі № 1402–VIII урегульовано в повній відповідності з приписом підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV Конституції питання порядку припинення повноважень суддів, призначених на посаду строком на п'ять років, та можливості призначення їх на посаду **за результатами конкурсу**, що проводиться відповідно до цього Закону (**пункт 17**), а також — у повній відповідності з приписом підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV Конституції — питання юридичних наслідків, що настають для судді в разі відмови його від кваліфікаційного оцінювання або якщо за результатами такого оцінювання виявлено невідповідність судді займаній посаді за критеріями «компетентності, професійної етики або доброчесності»; такими юридичним наслідками є звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (**пункт 20**).

74. Попри те, що припис частини другої статті 128 Конституції допускає можливість визначення законом винятків стосовно інституту «призначення на посаду судді за конкурсом», законодавець у Законі № 1402–VIII таких винятків не установив.

75. З огляду на те, що приписи розділу XII Закону № 1402–VIII щодо:

1) утворення Верховного Суду в порядку та в складі, що визначені цим Законом (підпункт 1 пункту 4);

2) призначення суддів Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону (підпункт 2 пункту 4);

3) тривалості функціонування Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України зі старими повноваженнями (пункт 6);

4) початку роботи *нового Верховного Суду України* та пов'язаного з цим припиненням діяльності *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України (пункт 7);

5) визначення дня початку роботи *нового Верховного Суду України* (пункт 8);

6) обумовлення початку роботи *нового Верховного Суду України* мінімальною кількістю призначення до нього суддів за результатами конкурсу (пункт 9);

7) визначення порядку створення організаційного комітету, що скликає Пленум *нового Верховного Суду України* (пункт 11);

8) визначення строку розпочинання проведення конкурсу на посади суддів у *новому Верховному Суді України* (пункт 13);

9) визначення за суддями *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України права брати участь у конкурсі на посади суддів у *новому Верховному Суді України* відповідно до порядку, встановленому цим Законом (пункт 14);

10) визначення порядку припинення повноважень суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років до набрання чинності цим Законом, та порядку можливого їх призначення на посаду за результатами конкурсу (пункт 17);

11) звільнення судді з посади на підставі відмови від кваліфікаційного оцінювання або на підставі виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді (пункт 20);

12) суддівської винагороди та довічного грошового утримання суддів до проходження кваліфікаційного оцінювання та після того (пункти 22, 23, 25),

не суперечать приписам статей 125 і 128 Розділу VIII Конституції («Правосуддя») та пункту 16¹ Розділу XV Конституції («Перехідні положення»), то **не існує юридичних підстав для визнання неконституційними пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII на основі аргументів суб'єкта права на конституційне подання.**

Д. Щодо «невизначеності» юридичного стану за наслідками приписів у пунктах 14, 17 і 25 розділу XII Закону № 1402–VIII

76. Автор подання вбачав у наслідках приписів **пунктів 14 і 17** розділу XII Закону № 1402–VIII юридичну невизначеність, а тому — їх невідповідність приписові частини першої статті 8 Конституції, стверджуючи, зокрема, таке: «<...> пунктами 14 і 17 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII створено нову самостійну норму щодо поведінки працюючих суддів Верховного Суду України та суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та стосовно участі їх у конкурсі, у зв'язку із чим створюється правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII, що суперечить частині першій статті 8 <...> Основного Закону України» (пункт 1.3 подання на с. 29).

77. Наведена з конституційного подання теза на доведення неконституційності приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII насправду не є обґрунтуванням, адже наведена в ній формула «правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII» сама спричиняється до юридичної невизначеності. Автор подання, ведучи мову про приписи розділу XII Закону № 1402–VIII, довільно поділив їх на «основні» й «неосновні», тоді як: по-перше, всі приписи цієї частини Закону № 1402–VIII мають однакове юридичне значення (статус, силу) як норми закону, їх не можна поділяти на «основні» (тобто — провідні, визначальні, найважливіші, головні, кількісно найбільші тощо) та «неосновні» (тобто — не головні за значенням, менш істотні, дру-

горядні тощо); по-друге, за браком відомостей стосовно того, які саме з приписів розділу XII Закону № 1402–VIII є «основними», а отже — за неможливості мати справу з «основними положеннями» (й відповідно — з «неосновними»), об'єктивно немає змоги досліджувати те, що автор подання позначив як «правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII». До того ж, слід зауважити, що приписи пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII узагалі не торкаються питання «поведінки судді», що є скоріше матерією професійної етики судді й тому не має бути предметом регулювання в рамках акта законодавця. Отже, загалом **позиція суб'єкта подання стосовно невідповідності приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII частині першій статті 8 Конституції не має під собою юридичного ґрунту.**

78. Утім, якщо абстрагуватися від тієї юридичної помилки, що її припустився автор подання в цій частині обстоювання своєї позиції, то наведена теза автора подання все-таки заслуговує на дослідження з іншої причини, а саме: в тезі йдеться про те, що наслідком приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII є «нова самостійна норма щодо <...> працюючих суддів Верховного Суду України та суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та стосовно участі їх у конкурсі», і стверджується, що ця «нова самостійна норма» суперечить частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції. Предметом дослідження було питання, чи напевно в Законі № 1402–VIII створено «нову самостійну норму» стосовно певних питань статусу судді та чи така «нова самостійна норма» є конституційною.

79. Припис пункту 14 розділу XII Закону № 1402–VIII передбачив **право кожного судді**, кого обрано суддею безстроково до конституційної реформи (а це відповідно — судді *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України), *брати участь в конкурсі* на посади суддів у *новому Верховному Суді України*. Припис пункту 17 цього закону визначив термін закінчення строку повноважень суддів, призначених на посаду до реформи строком на п'ять років, та передбачив, що вони — по закінченню строку повноважень — мають право бути призначеними наново на посаду, але вже *за результатами конкурсу*. Обидва приписи, взяті поодиночі чи сукупно, не є «новою самостійною нормою» рівня акта законодавця, а є тими нормами, у формі яких законодавець урегулював вимоги припису конституційного рівня, чим є підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції. Зміст же самої норми конституційного рівня в контексті конституційного подання та способів його обґрунтування слід розуміти так: 1) запроваджений конституційними змінами від 2 червня 2016 року новий порядок призначення суддів на посаду — **за конкурсом** (припис частини другої статті 128 Конституції) поширюється на випадки реорганізації чи ліквідації судів, утворених до набрання чинності Законом № 1402–VIII; 2) системний аналіз конституційних змін не допускає можливості формування *нового складу нового Верховного суду України* поза вимогами припису частини другої статті 128 Конституції; 3) у випадку реорганізації чи ліквідації судів, утворених до набрання чинності Законом № 1402–VIII, кожному судді, що здобув свою посаду в них ще

до конституційних змін, надається **право** зробити альтернативний вибір: подати заяву або про відставку, або — щоб здобути посаду судді за новим порядком — про участь у конкурсі.

80. Отже, приписи пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII не є «новою самостійною нормою», створеною законодавцем усупереч приписам частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції, а є тими нормами закону, що на виконання припису конституційного рівня та у відповідності з ним (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції) урегульовують окремі аспекти механізму й процедур реалізації конституційної реформи в системі правосуддя. Сказане рівною мірою поширюється й на припис пункту 20 розділу XII Закону № 1402–VIII стосовно твердження автора подання про те, що «<...> положення абзацу другого пункту 20 розділу XII <...> фактично означають додаткову підставу для звільнення суддів, не передбачену Основним Законом України» і що така «додаткова підстава» суперечить частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції.

81. З огляду на викладене **не існувало юридичних підстав визнавати приписи пунктів 14, 17, 20 розділу XII Закону № 1402–VIII такими, що не відповідають приписам частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції**, за доводами автора подання, що їх ґрунтовано на приписах лише статті 126 Конституції та без уваги на зміст припису того самого конституційного рівня, чим є підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції.

82. «Невизначеність» юридичного стану автор подання вбачав також стосовно наслідків припису **пункту 25** розділу XII Закону № 1402–VIII. У поданні стверджується, що цим приписом «створено правову невизначеність й щодо його застосування до суддів, які йдуть у відставку після набрання чинності цим Законом, у частині розміру щомісячного довічного грошового утримання, на який вони мають право як судді у відставці».

83. Насправді цей припис повністю відповідає вимогам юридичної визначеності за такими ознаками: 1) він чітко вирізняє категорії суддів, що мають право на отримання щомісячного довічного грошового утримання, де одна — це суддя, що за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив відповідність займаній посаді, а друга — суддя, що його призначено на посаду за результатами конкурсу та що працював на посаді судді щонайменше три роки з дня ухвалення щодо нього відповідного рішення за результатами кваліфікаційного оцінювання або конкурсу (перший абзац пункту 25 розділу XII Закону № 1402–VIII); 2) він чітко визначає кілька розмірів щомісячного довічного грошового утримання судді: один — стосовно суддів, що про них йдеться в першому абзаці пункту 25; другий — щодо випадків, коли суддя йде у відставку після набрання чинності Законом № 1402–VIII; третій — щодо випадків, коли суддя перебував на посаді понад 20 років і йому встановлено відповідне збільшення розміру за кожний повний рік роботи. Як визначення категорій суддів, так і визначення розміру їх щомісячного довічного грошового утримання в приписі пункту 25 побудовано на чітких критеріях, а тому вести мову про його юридичну невизначеність немає підстав.

84. З огляду на викладене **визнанням припису пункту 25 розділу XII Закону № 1402–VIII неконституційним на підставі його юридичної невизначеності** (тобто на підставі невідповідності «принципові верховенства права», що його передбачено приписом частини першої статті 8 Конституції) **бракувало юридичного підґрунтя.**

Е. Щодо «дискримінації»

85. Розділ 2 конституційного подання (на с. 31–35) містить обґрунтування неконституційності приписів пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII з посиланням на приписи частини першої статті 8, частин першої та другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції. І хоча Конституційний Суд заклав конституційне провадження в частині перевірки на конституційність приписів пунктів 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII (пункт 4 резолютивної частини Рішення), усе ж таки вважаю за доцільне викласти свою думку стосовно наведеної автором подання аргументації, яка, на мій погляд, є істотно сумнівною через низку причин.

86. По-перше, в поданні не наведено жодного пояснення, в чому полягає неконституційність зазначених приписів Закону № 1402–VIII з погляду вимог припису частини першої статті 8 Конституції («принципу верховенства права»). Відповідно, навіть із цієї причини — за браком обґрунтування — Конституційному Судові не випадало здійснювати дослідження конституційності Закону № 1402–VIII у цій частині. Отже, за цією ознакою Конституційний Суд мав можливість констатувати **брак підстав визнавати приписи пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII такими, що не відповідають приписові частини першої статті 8 Конституції.**

87. По-друге, автор подання стверджував, що пункти 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII суперечать частині першій статті 126 Конституції, «оскільки істотно звужують конституційні гарантії незалежності суддів, порушуючи дію принципу презумпції невинуватості, гарантованого статтею 62 Конституції України, і рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 33).

88. Таке твердження автора подання поєднує в собі юридично непоєднане, а саме: із застосованої автором подання формули випливає, що до «конституційних гарантій незалежності судді», визначених приписами статті 126 Конституції, належать також і «принцип презумпції невинуватості» (стаття 62 Конституції), і «рівність усіх перед законом» (стаття 24 Конституції). Таке «розширювальне» тлумачення статті 126 Конституції шляхом включення до нього статей 24 і 62 Конституції в усій їх повноті є юридично хибним.

89. У спільному європейському юридичному просторі загальновизнано: *презумпція безвинности, принцип рівности перед законом, заборона дискримінації* — це доконечні вимоги правовладдя («верховенства права») [Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law Checklist/Мірило правовладдя*: D.1; D.2;

Е.2.b]. Проте їх (зазначені три вимоги) не поглинає ще одна самостійна складова правовладдя — *справедливе судочинство*, — що включає й таку вимогу, як *незалежність окремого судді* [Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law Checklist/Мірило правовладдя*: Е. 1.a]. Тому застосована автором подання формула є юридично нікчемною.

90. *Презумпція безвинности* — інститут кримінального права, що є «доконечним у забезпеченні права на справедливе судочинство» (Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law Checklist/Мірило правовладдя*: параграф 104). Застосовується він винятково у сфері кримінальної юстиції без жодного стосунку до ділянок цивільного, господарського або адміністративного судочинства, а також до судового права, тобто тієї галузі права, що регулює правовідносини у сфері професійної діяльності суддів. На це чітко вказує зміст усіх приписів статті 62 Конституції, зокрема: «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**» (частина перша); «ніхто не зобов'язаний доводити свою **невинуватість у вчиненні злочину**» (частина друга). Закладений у статті 62 Конституції принцип утілено, відповідно, у приписах Кримінального процесуального кодексу України. Цей принцип є однією з визначальних засад українського національного правопорядку, до якого він увійшов як загальновизнаний міжнародний стандарт у ділянці людських прав. Тому є юридично хибним переносити застосування цього принципу з ділянки прав людини до ділянки професійної суддівської діяльності та застосовувати його до національного режиму статусу судді, тоді як суб'єктом його застосування виступає будь-хто, що в рамках кримінального правосуддя постав як особа, щодо якої висунуто обвинувачення.

91. Рівною мірою юридично помилковим є застосування до судді — як посадової особи — принципу «рівності перед законом» та принципу «заборони дискримінації» (стаття 24 Конституції). Обидва ці принципи належать до сфери людських прав, в основу посутнього змісту яких покладено загальновизнані міжнародні стандарти. Саме на таких стандартах побудовано нормативну систему прав людини в Україні за Конституцією — як національну систему: засновуючись на тому, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (перше речення статті 21 Конституції), а «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (друге речення статті 21 Конституції), український конституціодавець на забезпечення цих двох загальновідомих істин, що походять з доктрини природнього права та які в українському конституційному правопорядкові нормативно набули статусу конституційного імперативу, додатково установив принципи *рівності конституційних прав і свобод та рівності перед законом* (частина перша статті 24 Конституції), а також *заборону дискримінації* (частина друга статті 24 Конституції). Принцип *рівності перед законом та заборона дискримінації* як вимоги правовладдя («верховенства права») — це максими юридичного захисту людських прав («невідчужуваних та непорушних», тобто тих, що їх розуміють як *природні або негативні*, інакше — як *основоположні або засадничі*) у рамках національного

правопорядку. Проте їх, як **елементи універсальної системи людських прав, не можна плутати з елементами, що є складовими юридичного статусу громадянина як посадовця** в рамках національного правопорядку. Питання розміру чи то суддівської винагороди, чи то щомісячного довічного грошового утримання судді, не є тим предметом, що його регулюють приписи статей 21, 22, 24 Конституції як такі, що стосуються основоположних (засадничих) прав і свобод людини. Питання визначення розміру суддівської винагороди (як і щомісячного довічного грошового утримання судді) віднесено до сфери компетенції законодавця (частина друга статті 130 Конституції), стосовно чого Конституція не встановлює для нього обмежень у цій ділянці його діяльності.

92. З огляду на викладене юридично хибним у контексті статусу суддів як посадових осіб є висновок автора подання про те, що приписи пунктів 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII «порушують <...> рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 33). Такий висновок зроблено на основі таких тез автора подання:

- «усі судді судової системи мають єдиний статус і є рівними перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 31);

- приписи пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII спричиняють «нерівне становище суддів, які виконують однакову роботу, у частині отримуваної ними суддівської винагороди залежно від певних умов проходження чи непроходження кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді чи конкурсу на зайняття посади, проведеного після набрання чинності Законом № 1402–VIII» (пункт 2.1 подання на с. 32);

- «такий законодавчий підхід, по суті, накладає на деяких суддів майнові санкції за порушення конституційного принципу презумпції невинуватості», «всі судді мають отримувати без будь-яких умов чи обмежень однаковий розмір посадового окладу, визначений для суддів певної інстанції, і залежно від цього окладу — суддівську винагороду», «суддівська винагорода має вираховуватися за єдиними правилами для всіх суддів» (пункт 2.1 подання на с. 33).

93. Окрім того, автор подання зробив ще один висновок: «пунктом 25 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII <...> створено <...> норму <...>, яка є дискримінаційною за змістом <...> порушує принцип рівності осіб, які мають однаковий статус перед законом, оскільки диференціює суддів за результатами конкурсу та оцінювання, віком, часом роботи після набуття Законом № 1402–VIII чинності, що в цілому призводить до порушення гарантій їх незалежності» (пункт 1.4 подання на с. 35).

94. Застосовані автором подання формули на кшталт «рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» і «принцип рівності осіб, які мають однаковий статус, перед законом» є юридично хибними з огляду на те, що їх поширено на посадовий статус осіб як підставу юридичної «рівності перед законом» саме посадової особи, у конкретному випадку — судді, тоді як цей принцип застосовується щодо правовідносин у сфері захисту людських прав й безвідносно до посадового статусу конкретної особи. **Юридичний статус людини в суспіль-**

ному стані та юридичний статус посадової особи в системі функціонування держави — поняття аж ніяк не тотожні. Якщо юридичний статус людини в суспільному існуванні не допускає щодо неї порушення принципу рівності перед законом і дискримінації (окрім позитивної), то стосовно посадовців (а також і окремих громадян, які *ще* або *вже* або з *інших причин* не перебувають на посадах у системі органів державної влади) застосовується диференційований підхід, у рамках якого окремі питання, що є складовими їхнього юридичного статусу (а надто — питання розміру оплати праці та різних видів винагороди), законодавець або інший нормотворець вирішує із застосуванням відповідних критеріїв.

95. Приміром, студенти, як окрема суспільна група, мають те, що автор подання називає «єдиним статусом», проте розмір їм установленної стипендії залежить від певних критеріїв, до яких належить передовсім оцінювання знань (кваліфікаційне). Розмір різних винагород для такої суспільної групи, як науковці, так само залежить від їх кваліфікаційного оцінювання, внаслідок чого їм присвоюють наукові ступені та звання. Та й у самій судовій системі закон (зокрема, «Про судоустрій і статус суддів») у своїй загальній частині передбачає диференційований підхід, установлюючи доплати за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь, роботу, що передбачає доступ до державної таємниці тощо, але автор подання не ставить під сумнів конституційність таких норм.

96. На підставі викладеного постає такий висновок: **не існувало юридичного підґрунтя для визнання — за доводами суб'єкта подання — приписів пунктів 22, 23 і 25 розділу XII Закону № 1402–VIII такими, що не відповідають приписам частини першої статті 8, частин першої та другої статті 24, частини першої 126 Конституції.**

Є. Щодо «порушення права на судовий захист»

97. На думку суб'єкта подання, ухвалення низки приписів розділу XII Закону № 1402–VIII, які він оспорив, зокрема:

- «створює загрозу ефективності судового захисту прав і свобод людини та громадянина, гарантованого статтею 55 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 10);
- призводить до «порушення права кожного на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 11);
- призводить до «порушення права громадян на судовий захист та їх правову впевненість» (пункт 1.2 подання на с. 22).

Автор подання також стверджував: «Такі законодавчі новели призведуть до блокування роботи судової інстанції третього рівня та до порушення доступності правосуддя для громадян, які тривалий термін фактично втратять право на перегляд судових рішень у касаційному порядку протягом розумного строку. Ліквідація апеляційних судів та судів першої інстанції спричинить також зупинення на невизначений час як права на апеляційне оскарження, так і доступу їх до

правосуддя в цілому, чим порушується ключовий засіб забезпечення реалізації права на судовий захист, передбачений статтею 55 Конституції України, як одна з найважливіших гарантій здійснення конституційних й інших прав і свобод людини та громадянина. Передбачене статтею 55 Основного Закону України право громадян на судовий захист є непорушним і повинне гарантуватися державою. Фактичне звуження такого права законодавцем на невизначений термін може призвести до численних звернень громадян як до судів України, так і до міжнародних судових установ. Така ситуація, безумовно, негативно вплине на додержання Україною міжнародних зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (Рим, 1950), зокрема, у частині гарантування прав людини, передбачених статтями 6 і 13 цієї Конвенції» (пункт 1.2 подання на с. 18).

98. Наведені твердження автора подання так само є юридично безпідставними, позаяк жоден із приписів розділу XII Закону № 1402–VIII жодним чином не стосується ґарантованого статтею 55 Конституції права кожного на судовий захист своїх прав і свобод та не містить того, що вказувало б на юридичне обмеження такого права чи на його звуження в юридичний спосіб. Понад те, низці тверджень — як-от: «створює загрозу ефективності судового захисту прав і свобод людини та громадянина», «призведуть до блокування роботи судової інстанції <...>, до порушення доступності правосуддя», «громадяни <...> фактично втратять право на перегляд судових рішень у касаційному порядку протягом розумного строку», «зупинення на невизначений час як права на апеляційне оскарження, так і доступу їх до правосуддя», «може призвести до численних звернень громадян як до судів України, так і до міжнародних судових установ», «негативно вплине на додержання Україною міжнародних зобов'язань») — істотною мірою, якщо не цілковито, притаманний оцінний характер і характер припущень, а отже — бракує юридичної аргументованости.

99. Якщо базуватись на мною наведеному, то **юридичних підстав визнати приписи розділу XII Закону № 1402–VIII на ґрунті їх невідповідности статті 55 Конституції не було.**

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

100. **Визнавати** оспорені в конституційному поданні **приписи пунктів 7, 14, 25** розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (зі змінами) **такими, що не відповідають Конституції України, юридичних підстав не було.**

Суддя

СЕРГІЙ ГОЛОВАТИЙ

19 лютого 2020 року

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України

м. Київ
27 лютого 2020 року
№ 3-р/2020

Справа № 1-247/2018(3393/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

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

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 46 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає частині першій статті 8, частині п'ятій статті 17 Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» (за конституційним поданням — розділ IV) Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) у частині, яка

передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) зі змінами (далі — Закон № 3551) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Пунктом 26 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79–VIII (далі — Закон № 79).

Положеннями статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551 встановлено медичні, транспортні, телекомунікаційні, житлово-комунальні пільги, пільги в освітній галузі, сферах трудових відносин, пенсійного забезпечення, забезпечення житлом, а також одноразові та періодичні (щорічні разові) виплати для учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них (стаття 12), осіб з інвалідністю внаслідок війни (стаття 13), учасників війни (стаття 14), осіб, на яких поширювалася чинність Закону № 3551, зокрема сімей осіб, які належали до військових формувань та військових органів колишнього Союзу РСР, та сімей осіб, які перебувають у складі військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України, в тому числі осіб, які брали участь в антитерористичній операції (стаття 15), осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, а саме осіб, нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні, Героїв Радянського Союзу, повних кавалерів ордена Слави, осіб, нагороджених чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Героїв Соціалістичної Праці, удостоєних цього звання за працю в період Другої світової війни (стаття 16). До того, як Законом № 79 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено пунктом 26, розміри таких пільг переважно визначалися Законом № 3551.

Народні депутати України стверджують, що соціальний захист ветеранів війни, який здійснюється відповідно до положень статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551, «є державною гарантією та має безумовний характер», а тому не може залежати від наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Відтак, на думку народних депутатів України, оспорюване положення Кодексу не узгоджується з приписами частини п'ятої статті 17 Основного Закону України, за якою «держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей».

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

2.1. 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).

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).

Відповідно до Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17); захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

2.2. Згідно з Основним Законом України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами України (пункт 1 частини другої статті 92). Такими законами є закони України про Державний бюджет України на кожний рік і Кодекс.

У преамбулі Кодексу зазначено, що Кодексом визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1 Кодексу).

Відповідно до підпункту 5 пункту 63 розділу I Закону № 79 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено, зокрема, пунктом 26, яким передбачено, що окремі положення ряду законів України, в тому числі й Закону № 3551, застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Вказаними положеннями Закону № 3551 передбачено пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них (стаття 12), особам з інвалідністю внаслідок війни (стаття 13), учасникам війни (стаття 14), особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551 (стаття 15), особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (стаття 16).

За юридичною позицією Конституційного Суду України «встановлення пільг ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, є одним із засобів реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту осіб, які захищали Батьківщину, її суверенітет і територіальну цілісність, та членів їхніх сімей. Держава не може в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної

цілісності. Невиконання державою соціальних зобов'язань щодо ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, підриває довіру до держави... Соціальний захист ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, спрямований на забезпечення їм достатнього життєвого рівня. Обмеження або скасування пільг для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, без рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо соціального захисту осіб, які захищали Вітчизну, та членів їхніх сімей. У разі зміни правового регулювання набуті вказаними особами пільги чи інші гарантії соціального захисту повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації. Обмеження або скасування таких пільг, інших гарантій соціального захисту можливе лише у разі запровадження рівноцінних або більш сприятливих умов соціального захисту» (абзаци другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018).

Конституційний Суд України звертає увагу, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 наголосив на тому, що «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони» (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Таким чином, виходячи з того, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення пунктом 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу іншого, ніж у статтях 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551, законодавчого регулювання відносин у сфері надання пільг ветеранам війни спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону № 3551, що суперечить принципу верховенства права, встановленому статтею 8 Конституції України.

2.3. Щодо твердження народних депутатів України про невідповідність оспорюваного положення Кодексу частині п'ятій статті 17 Основного Закону України Конституційний Суд України в Рішенні від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 уже наголосив, що «забезпечення державою соціального захисту осіб, які відпо-

України, захищали Вітчизну, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України, та членів їхніх сімей згідно з частиною п'ятою статті 17 Конституції України в поєднанні з частиною першою цієї статті означає, що надання пільг, інших гарантій соціального захисту ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, не має залежати від матеріального становища їхніх сімей та не повинне обумовлюватися відсутністю фінансових можливостей держави» (абзац дев'ятий пункту 6 мотивувальної частини).

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551 застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, суперечить частині першій статті 8, частині п'ятій статті 17 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 не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

2. Окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r/2020 dated February 27, 2020 in the case upon the constitutional petition of 46 People’s Deputies of Ukraine on the compliance of the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution (constitutionality)

46 People’s Deputies appealed to the Constitutional Court to declare as such that do not conform to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code (hereinafter referred to as the Code) in the part which stipulates that the provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law «On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» (hereinafter referred to as the Law No. 3551) shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets as well as and budgets of the funds of obligatory state social insurance.

The provisions of the Law No. 3551 provide for benefits to combatants and persons equivalent to them (Article 12), persons with disabilities as a result of the war (Article 13), participants of the war (Article 14), persons covered by the Law No. 3551 (Article 15), persons who have special merits before the Motherland (Article 16).

Considering that the subject of regulation of the Code, as well as the subject of regulation of laws of Ukraine on the State Budget for each year, are the special ones, they are stipulated by the provisions of Article 92.2.1 of the Basic Law, the Constitutional Court concluded that the Code cannot amend other laws, suspend or abolish them, and establish other (additional) legislative regulation of relations other than that which is the subject of special regulation by other laws.

The Constitutional Court considers that the establishment by paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code of other legislative regulation of relationships in the area of granting benefits to war veterans than that, provided for in Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law No. 3551, entails legal uncertainty in the application of respective norms of the Code and the Law No. 3551, which is contrary to the principle of the rule of law, stipulated by Article 8 of the Constitution.

The specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code in the part which stipulates that the rules and provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law No. 3551 shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets and budgets of the funds of obligatory state social insurance, contradicts Articles 8.1 and 17.5 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine in the part which stipulates that the rules and provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law «On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets as well as budgets of the funds of obligatory state social insurance, do not conform to the Constitution of Ukraine (is unconstitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 10-rp dated May 22, 2008;

No. 12-r/2018 dated December 18, 2018.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого
положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 27 лютого 2020 року ухвалив Рішення № 3-р/2020 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Рішення).

Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за доцільне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Слід щиро визнати, що ухвалене в цій справі Рішення не є ідеальним¹.

Як не є ідеальними і більшість інших рішень та висновків, ухвалених Конституційним Судом за всі роки його діяльності.

Більше того, можливо жодне з ухвалених рішень та висновків Конституційного Суду не є ідеальним, тобто таким, що відповідає бажаному та омріяному ідеалу, оскільки у філософському розумінні поняття «ідеальне» тлумачиться, зокрема, як таке, що є протилежністю реального, та як таке, чого взагалі не існує в реальному та матеріальному світі.

Послуговуючись таким філософським підґрунтям, можна дійти парадоксальних висновків про те, що найкраще, тобто ідеальне, рішення Конституційного Суду ще не ухвалене або взагалі не буде ухвалене, оскільки в реальному світі нічого ідеального не існує.

2. Однак рішення та висновки Конституційного Суду — не надто вдале місце для порівняння істинності думок Платона та Аристотеля.

Більше того, приписи Конституції України й не містять такої вимоги до рішення або висновку Конституційного Суду, як ідеальність.

Водночас згідно з приписами Основного Закону України діяльність Конституційного Суду **має ґрунтуватись, зокрема, на засадах верховенства права,**

¹ У значенні *досконалим*.

обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 147). У свою чергу, останні є обов'язковими, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України).

Саме тому недостатня, на мою думку, обґрунтованість Рішення, а не його неідеальність, завадила мені підтримати у цілому правильне за суттю Рішення Конституційного Суду.

3. Вимога Основного Закону України щодо діяльності Конституційного Суду на засадах верховенства права зобов'язує Конституційний Суд, у тому числі, забезпечувати юридичну визначеність, обґрунтованість своїх рішень та висновків.

Звісно, Конституційний Суд не зобов'язаний пояснювати у своїх рішеннях та висновках усі без винятку обставини справи та використані аргументи, думки і міркування, однак його акти не мають перетворюватись на «зачинену скриню», в якій заховані більшість або, можливо, й усі аргументи, використані Конституційним Судом для ухвалення того чи іншого рішення або висновку.

Необґрунтованість або недостатня обґрунтованість рішень та висновків Конституційного Суду, на мою думку, не лише підвищує ризики зниження довіри до органу конституційного контролю, а й значною мірою ставить під сумнів сенс їх ухвалення. Необґрунтовані або недостатньо обґрунтовані рішення або висновки Конституційного Суду максимально жорстко дезорієнтують основних адресатів¹ у їх подальших діях на виконання ухваленого рішення або висновку.

4. З огляду на наведені міркування, на моє переконання, в Рішенні недостатньо аргументовано таке.

По-перше, не всі соціальні виплати, допомоги, пільги тощо можуть бути захищені в контексті положень статті 46 Конституції України.

Обсяг та зміст конституційного права на соціальний захист згідно з цією статтею Основного Закону України мають певні межі, однією з яких **є фінансові можливості держави**, які, звісно, обмежені під час військового конфлікту або економічної кризи.

Тобто скасування або обмеження законом різних видів соціальних виплат, допомог тощо у разі дотримання певних передумов для цього (зокрема, легітимна мета, пропорційність, тимчасовість дії) може бути визнане таким, що **відповідає Конституції України (є конституційним)**.

При цьому сучасне тлумачення Конституційним Судом припису частини третьої статті 22 Конституції України² не спростовує твердження про можливу конституційність актів, якими скасовуються або обмежуються окремі соціальні виплати, допомоги тощо³.

¹ Насамперед Верховну Раду України.

² Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

³ Рішення Конституційного Суду України від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».

По-друге, Конституційний Суд у Рішенні від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 сформулював юридичну позицію, яка була ключовим аргументом для вирішення й цієї справи.

Йдеться про те, що у разі застосування до регулювання відносин (щодо захисту соціальних прав ветеранів війни та інших близьких категорій осіб) положень статті 17 Конституції України держава **не може** ухвалювати закони чи вчиняти інші дії, спрямовані на скасування або обмеження соціальних виплат, допомог тощо з посиланням на обмежені фінансові можливості.

Така юридична позиція була сформульована Конституційним Судом також у Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, однак уже в контексті захисту прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на підставі статті 16 Конституції України.

Тобто Конституційний Суд фактично протягом останнього року сформулював нові юридичні позиції щодо особливостей соціального захисту у випадках, коли мають бути застосовані не лише норми розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, а й приписи розділу I «Загальні засади» Основного Закону України, зокрема статей 16 та 17.

Вважаю, що в Рішенні мало б бути чітко, повно та ясно вказано на прихильність Конституційного Суду до цієї юридичної позиції як основної підстави для визнання об'єкта конституційного контролю таким, що не відповідає Конституції України.

По-третє, з незрозумілою для мене метою в Рішенні існує посилання на те, що згідно з пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюється бюджетна система (абзац перший пункту 2.2 Рішення).

На мою думку, цей конституційний припис у системному зв'язку з положеннями частини другої статті 95 Конституції України захищає цілісність бюджетного законодавства та забороняє регулювання бюджетних відносин актами інших галузей законодавства. Водночас ці норми Конституції України не містять чіткої заборони на наявність у бюджетному законодавстві норм, які спрямовані на регулювання інших галузевих відносин.

Тому сформульований в абзаці восьмому пункту 2.2 Рішення висновок Конституційного Суду про те, що «...Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України», є щонайменше дискусійним.

5. У цілому схвально оцінюючи ухвалення Рішення, переконаний у тому, що Конституційний Суд має виявляти більшу уважність до якості обґрунтування своїх рішень та висновків, оскільки їх можуть читати не лише поінформовані сучасники, а й наші особливо зацікавлені нащадки. Можливо, й через 100 років.

Суддя Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

2019 РІК

ГРУДЕНЬ

- 2–5 грудня** робочий візит делегації Секретаріату Конституційного Суду України на чолі з суддею Конституційного Суду України О. Первомайським до ФРН за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (м. Карлсруе, м. Гайдельберг, ФРН; м. Страсбург, Французька Республіка)
- 4–8 грудня** участь заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого та наукового консультанта судді Конституційного Суду України К. Мазура у 121-му пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка)
- 9 грудня** семінар-тренінг для працівників Секретаріату Конституційного Суду України «Конституційна скарга: доктринальні аспекти оцінки та перевірки», організований Конституційним Судом України та Координатором проєктів ОБСЄ в Україні
- 10 грудня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з в. о. керівника Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи Ф. Сундбергом
- 11–13 грудня** участь заступника завідувача відділу порівняльних досліджень Управління порівняльно-правового аналізу Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України Л. Бобир у навчальній програмі верховенства права MATRA, що фінансується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерланди та реалізується консорціумом у складі школи права Університету м. Лейден, Нідерландського Гельсінського комітету та Гаазької академії місцевого самоврядування (ТНА) (м. Скоп'є, Республіка Північна Македонія)

- 13 грудня** експертне обговорення на тему «Проблеми прийнятності конституційної скарги: досвід трьох років запровадження інституту», організоване Конституційним Судом України за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні
- 13–14 грудня** семінар для працівників Секретаріату Конституційного Суду України «Методологія підготовки щорічної інформаційної доповіді Конституційного Суду України», організований Конституційним Судом України спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні
- 18 грудня** міжнародна науково-практична конференція «Римський статут Міжнародного кримінального суду: проблеми визнання, співвідношення та гармонізації», організована Конституційним Судом України, кафедрою кримінального права та кримінології юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Координатором проектів ОБСЄ в Україні
- 20 грудня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з президентом ГО «Україна-2050», головою Міжнародної місії Світового Конгресу Українців зі спостереження за виборами 2019 року в Україні Е. Чолієм.

2020 РІК

СІЧЕНЬ

- 17 січня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з Головою Представництва Європейського Союзу в Україні, Послом Матті Маасікасом
- 22 січня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького та суддів Конституційного Суду України зі Спеціальним посланником уряду ФРН з питань реформ в Україні Ґ. Мільбрадтом.
У зустрічі взяли участь референт відділу політики Посольства ФРН в Україні Р. Раум та радник директора програми U-LEAD з Європою Л. Мальярчук

- 22 січня** науково-практичний захід «Новації у сфері прав людини: міжнародний та європейський досвід для України», організований Конституційним Судом України спільно з Європейським центром верховенства права та Центром дослідження верховенства права і релігії Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. У рамках заходу відбулася презентація збірки окремих думок судді Європейського суду з прав людини Пауло Пінто де Альбукерке «Окрема думка. Шлях до справедливості»
- 29 січня —
1 лютого** участь делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України О. Тупицьким у складі заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого, суддів Конституційного Суду України В. Городовенка та І. Завгородньої в урочистому засіданні Європейського суду з прав людини та семінарі «Європейська конвенція з прав людини: живий інструмент у 70» з нагоди відкриття судового року. У рамках візиту відбулися зустрічі з Президентом Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) Дж. Букіккіо, Секретарем Комісії Т. Маркертом, Генеральним директором Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи К. Жакумопулосом, Директором К. Пуарелем, в. о. керівника Департаменту виконання рішень ЄСПЛ Ф. Сундбергом та начальником відділу цього Департаменту П. Пушкарем (м. Страсбург, Французька Республіка)

ЛЮТИЙ

- 6 лютого** участь заступника Голови Конституційного Суду України С. Головатого у першому засіданні Керівного комітету з питань реалізації Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки
- 13 лютого** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з Надзвичайним і Повноважним Послом Республіки Молдова в Україні Р. Болбочаном

18–21 лютого

участь делегації Конституційного Суду України на чолі з Головою Конституційного Суду України О. Тупицьким у складі судді Конституційного Суду України В. Кривенка та керівника Секретаріату Конституційного Суду України В. Бесчастного у міжнародній конференції «Конституційне правосуддя та реакція суспільства: коли рішення конституційних судів не співпадають з думкою більшості суспільства» з нагоди 25-річчя Конституційного Суду Республіки Молдова (м. Кишинев, Республіка Молдова)

26 лютого

зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з Надзвичайним і Повноважним Послом Японії в Україні Т. Кураї

БЕРЕЗЕНЬ

5 березня

зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з моніторинговою делегацією Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

ІНФОРМАЦІЯ про виконання бюджету Конституційним Судом України за 2019 рік

Головна мета діяльності Конституційного Суду України полягає у забезпеченні дотримання норм Конституції України щодо прав та свобод людини і громадянина та щодо здійснення публічної влади.

Ціль державної політики, на досягнення якої спрямована реалізація бюджетної програми Конституційного Суду України, полягає у забезпеченні верховенства Конституції України через здійснення конституційного контролю.

Основними завданнями Конституційного Суду України є: забезпечення функціонування Великої палати, сенатів, колегій Конституційного Суду України, оптимізація розгляду всіх внесених до Конституційного Суду України клопотань у конституційному провадженні; утвердження інституту конституційної скарги як дієвого засобу захисту конституційних прав людини і громадянина.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (з урахуванням змін) Конституційному Суду України за кодом програмної класифікації видатків 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні» затверджено бюджетні призначення за загальним фондом державного бюджету в сумі 267 769,3 тис. грн. Касове виконання за загальним фондом державного бюджету Конституційного Суду України у 2019 році становить 264 158,8 тис. грн, або 98,65 відсотка річного плану.

Враховуючи те, що власні надходження Конституційного Суду України не мають постійного характеру, видатки спеціального фонду в річному розписі не затверджуються.

Усі бюджетні кошти використано на реалізацію завдань Конституційного Суду України та забезпечення у повному обсязі здійснення повноважень Конституційним Судом України з метою досягнення цілі державної політики. Детальна інформація щодо виконання бюджету та результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми Конституційного Суду України, розміщена на офіційному сайті Конституційного Суду України у розділі «Публічна інформація / Про бюджет».

Інформацію про виконання бюджету Конституційним Судом України представлено в таблиці.

**Інформація про бюджет за бюджетними програмами
з деталізацією за кодами економічної класифікації видатків бюджету
Конституційного Суду України за 2019 рік**

(тис. грн)

Код програмної класифікації видатків бюджету / код економічної класифікації видатків бюджету	Код функціональної класифікації видатків	Найменування згідно з програмною / економічною класифікацією видатків	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Разом	
			план на 2019 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2019 рік	план на 2019 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2019 рік	план на 2019 рік з урахуванням внесених змін	касове виконання за 2019 рік
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Видатки всього за головним розпорядником коштів державного бюджету: в т. ч.			267 769,3	264 158,8	–	–	267 769,3	264 158,8
2110	0330	Оплата праці	194 640,8	194 640,4	–	–	194 640,8	194 640,4
2120	0330	Нарахування на оплату праці	27 163,7	26 982,3	–	–	27 163,7	26 982,3
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	8 335,0	7 806,6	–	–	8 335,0	7 806,6
2240	0330	Оплата послуг (крім комунальних)	7 537,0	7 047,6	–	–	7 537,0	7 047,6
2250	0330	Видатки на відрядження	334,1	229,7	–	–	334,1	229,7
2270	0330	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	3 817,6	3 579,2	–	–	3 817,6	3 579,2
2282	0330	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	30,6	29,8	–	–	30,6	29,8
2630	0330	Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	30,7	30,6	–	–	30,7	30,6
2730	0330	Інші виплати населенню	1 854,9	178,8	–	–	1 854,9	178,8
2800	0330	Інші поточні видатки	630,3	623,1	–	–	630,3	623,1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3110	0330	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	17 335,5	17 303,8	—	—	17 335,5	17 303,8
3130	0330	Капітальний ремонт	6 059,1	5 706,9	—	—	6 059,1	5 706,9
в т. ч. за бюджетною програмою 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні»			267 769,3	264 158,8	—	—	267 769,3	264 158,8
2110	0330	Оплата праці	194 640,8	194 640,4	—	—	194 640,8	194 640,4
2120	0330	Нарахування на оплату праці	27 163,7	26 982,3	—	—	27 163,7	26 982,3
2210	0330	Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	8 335,0	7 806,6	—	—	8 335,0	7 806,6
2240	0330	Оплата послуг (крім комунальних)	7 537,0	7 047,6	—	—	7 537,0	7 047,6
2250	0330	Видатки на відрядження	334,1	229,7	—	—	334,1	229,7
2270	0330	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	3 817,6	3 579,2	—	—	3 817,6	3 579,2
2282	0330	Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	30,6	29,8	—	—	30,6	29,8
2630	0330	Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародним організаціям	30,7	30,6	—	—	30,7	30,6
2730	0330	Інші виплати населенню	1 854,9	178,8	—	—	1 854,9	178,8
2800	0330	Інші поточні видатки	630,3	623,1	—	—	630,3	623,1
3110	0330	Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	17 335,5	17 303,8	—	—	17 335,5	17 303,8
3130	0330	Капітальний ремонт	6 059,1	5 706,9	—	—	6 059,1	5 706,9

Керівник Бухгалтерської служби Конституційного Суду України –
головний бухгалтер Н. Осницька

ВІТАЄМО ЮВІЛЯРІВ

У січні 70-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України у відставці,
заслужений юрист України
Анатолій Олександрович ДІДКІВСЬКИЙ



Шановний Анатолію Олександровичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду
та члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
щиро вітають Вас із ювілеєм, зичать міцного здоров'я,
радість й оптимізму, здійснення задумів і доброї долі!
Миру, злагоди, любові та достатку у Вашій оселі!

У січні 65-річний ювілей відсвяткувала суддя Конституційного Суду України (2006–2014 роки), кандидат юридичних наук, доктор філософії, заслужений юрист України
Марія Андріївна МАРКУШ



Шановна Маріє Андріївно!
Прийміть щирі вітання від суддів Конституційного Суду України, працівників Секретаріату Суду та членів Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України» з нагоди ювілею.
Хай Ваш життєвий і професійний шлях буде наповнений новими злетами та досягненнями, а добре здоров'я та гарний настрій стануть запорукою успішної праці!

У лютому 50-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
Василь Васильович ЛЕМАК



Шановний Василю Васильовичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду
та члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
висловлюють Вам найщиріші привітання з нагоди ювілею,
бажають успіхів, твердості і віри, невичерпної енергії,
справжньої товариської підтримки, творчої наснаги на многії літа!
Хай щедра доля буде прихильною до Вас, даруючи радість життя
та незрадливу вдачу!

У квітні 55-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук
Олександр Миколайович ЛИТВИНОВ



Шановний Олександр Миколайовичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду
та члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
вітають Вас із ювілеєм, бажають миру, добра, міцного здоров'я!
Хай щасливою буде Ваша доля під Божим і людським благословенням,
а кожен новий день буде щедрим на успіхи та перемоги,
багатим на радісні звістки, приємні події,
особисті досягнення і благородні справи!

У квітні 60-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України
(2008–2017 роки),
заслужений юрист України
Сергій Леонідович ВДОВІЧЕНКО



Шановний Сергію Леонідовичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду
та члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
зичать Вам щастя, родинного затишку, довголіття і добра!
Хай оптимізм, віра, надія допомагають Вам долати всі труднощі,
а удача стане Вашою невід'ємною супутницею на життєвих дорогах!

Заступник керівника Департаменту
організаційної роботи — керівник
Редакційно-видавничого управління
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний секретар
Я. Скринник
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,
Безверха Т. М.

Підписано до друку 31.03.2020.
Формат 70x100/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 20,80. Обл.-вид. арк. 18,25.
Зам. № 226.
Наклад 140. Ціна договірна.

Верстка, друк та палітурні роботи
ТОВ «БУК-ДРУК»
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 № 5610 від 21.09.2017 р.*