



# **ВІСНИК**

## **КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**Загальнодержавне періодичне видання**

*Засноване*  
19 лютого 1997 року

*Свідоцтво*  
про державну реєстрацію  
Серія KB № 2444

*Виходить*  
шість разів на рік

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

**2/2018**

© Конституційний Суд України, 2018

**Редакційна рада**

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

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

**У НОМЕРІ**

Указ Президента України «Про призначення С. Головатого  
суддею Конституційного Суду України . . . . . 8

Біографія Головатого Сергія Петровича . . . . . 9

Указ Президента України «Про призначення В. Лемака суддею  
Конституційного Суду України» . . . . . 11

Біографія Лемака Василя Васильовича . . . . . 12

**АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**Регламент Конституційного Суду України. . . . . 14**

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів  
України щодо відповідності Конституції України (конституцій-  
ності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32  
розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового  
кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо  
податкової реформи» та Верховного Суду України щодо  
відповідності Конституції України (конституційності) положення  
абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164  
Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій  
і щомісячного довічного грошового утримання) від 27 лютого  
2018 року № 1-р/2018. . . . . 70

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Запорожця М. П.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за  
конституційними поданнями 48 народних депутатів Украї-  
ни щодо відповідності Конституції України (конститу-  
ційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого  
пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до  
Податкового кодексу України та деяких законодавчих  
актів України щодо податкової реформи» та Верховного  
Суду України щодо відповідності Конституції України  
(конституційності) положення абзацу першого підпункту

164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) .....86

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Мельника М. І.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання).....92

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання).....96

**Рішення Конституційного Суду України**

у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 .....102

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів

України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 112

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Гультая М. М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 120

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Запорожця М. П.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 128

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 135

**Окрема думка судді Конституційного Суду України  
Мельника М. І.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 146

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 153

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 173

**Окрема думка судді Конституційного Суду України**

**Сліденка І. Д.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 177

**Окрема думка судді Конституційного Суду України**

**Саса С. В.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 183

**Окрема думка судді Конституційного Суду України**

**Туницького О. М.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 191

**Окрема думка судді Конституційного Суду України**

**Шаптали Н. К.**

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» . . . . . 195

**Ухвала Конституційного Суду України**

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 21 грудня 2017 року № 13-у/2017 . . . . . 199

**Ухвала Конституційного Суду України**

про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України від 18 січня 2018 року № 1-уп/2018 . . . . . 202

**Ухвала Конституційного Суду України**

про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про наукову і науково-технічну діяльність», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР від 23 січня 2018 року № 2-уп/2018 .....204

**Ухвала Конституційного Суду України**

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 14 лютого 2018 року № 4-у/2018.....209

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**Біромонтієне Т.** Роль Конституційного Суду в розвитку конституційного права в Литовській Республіці .....213

**ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

**Жалімас Д.** Російське виправдання анексії Криму та нацистська пропаганда: велика схожість та незначні відмінності. ....223

**Вітаємо ювілярів** .....241

**УКАЗ**  
**Президента України № 45/2018**

Про призначення С. Головатого  
суддею Конституційного Суду України

Призначити **ГОЛОВАТОГО Сергія Петровича** суддею Конституційного Суду України.

**Президент України**

**П. ПОРОШЕНКО**  
27 лютого 2018 року



## ГОЛОВАТИЙ Сергій Петрович

### Суддя Конституційного Суду України

Народився 29 травня 1954 року в м. Одесі в родині військовослужбовця.

Після закінчення середньої школи працював укладачем готової продукції Смілянського хлібокомбінату (1971–1972 роки).

Закінчив із відзнакою факультет міжнародних відносин і міжнародного права Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка за спеціальністю «міжнародне право» 1977 року.

У 1977–1980 роках — аспірант кафедри історії та права країн Азії, Африки й Латинської Америки цього навчального закладу.

У період 1980–1987 років — молодший науковий, 1987–1990 років — старший науковий працівник Інституту соціальних та економічних проблем зарубіжних країн АН УРСР.

Упродовж 1983–1986 років — професор кафедри міжнародного права й іноземного законодавства Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка.

У 2011–2013 роках — професор кафедри теорії права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Наукову діяльність провадив також за кордоном: у 2001 році — науковий дослідник Інституту Макса-Планка з порівняльного публічного права й міжнародного права (м. Гайдельберг, Німеччина); у 2002–2003 роках — старший науковий дослідник Школи права Єльського університету за Програмою обмінів Фулбрайта (м. Нью-Гейвен, США); у 2013–2014 роках — науковий дослідник Інституту Макса-Планка із зарубіжного та міжнародного кримінального права (м. Фрайбург, Німеччина).

Був народним депутатом України шістьох скликань (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2007 роки).

У 1992–1996 роках — член Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України.

У період 2008–2010 років — член Національної конституційної ради.

У 1995–1997, 2005–2006 роках — міністр юстиції України. Обіймав інші посади: голови Української комісії з питань правничої термінології (1995–2000), голови Комісії з питань підготовки проекту нового Цивільного кодексу України



(1995–1997), голови робочої групи з підготовки нового Адміністративного кодексу України (1997), голови Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (2005–2007, 2010–2015), члена Вищої ради юстиції (2005–2006), члена Ради національної безпеки і оборони України (1996–1997, 2006).

Від 1995 року безперервно перебував у складі української делегації до Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), де обіймав посади: віце-президента ПАРЄ (2006–2009), голови Комітету з правил процедури та імунітетів (2002–2005), голови Комітету з юридичних питань і прав людини (2005–2006), голови Комітету з дотримання державами — членами Ради Європи обов'язків та зобов'язань (Моніторинговий комітет, 2008–2010), заступника голови Комітету з юридичних питань та прав людини (із січня 2010 року). У 2002–2010 роках — член Бюро ПАРЄ.

Упродовж 1995–2001 та 2005–2009 років — член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) від України, обіймав посади віце-президента та члена Бюро Комісії (1997–2001). У період 2010–2013 років — представник Парламентської Асамблеї Ради Європи у Венеційській Комісії.

Від 2015 року до 2017 року — радник Голови Верховної Ради України (з конституційних питань).

У 2016–2017 роках — заступник члена Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія).

Від березня 2017 року — член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія).

Перебував на керівних посадах у громадських організаціях правничої професії національного та міжнародного рівнів: президент Асоціації українських правників (1990–1995), президент Світового конгресу українських юристів (1992–1994). Від 1992 року — президент-засновник Всеукраїнського благодійного фонду «Українська правнича фундація».

27 лютого 2018 року Указом Президента України за результатами конкурсу призначений суддею Конституційного Суду України. Присягу склав 2 березня 2018 року.

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України. Заслужений юрист України.

Нагороджений орденом князя Ярослава Мудрого V ступеня, Почесною грамотою Верховної Ради України, медаллю «*Pro Merito*» («За заслуги») Венеційської Комісії, медаллю «*Pro Merito*» («За заслуги») Парламентської Асамблеї Ради Європи з одночасним присвоєнням титулу «Почесний партнер Парламентської Асамблеї Ради Європи».

Напрями наукової діяльності: міжнародне публічне право, теорія права, конституційне право, права людини. Опублікував понад 200 наукових праць, головними з яких є дві: «Верховенство права» (монографія у 3 книгах, 2006), «Про людські права. Лекції» (2016).

**УКАЗ  
Президента України № 46/2018**

Про призначення В. Лемака  
суддею Конституційного Суду України

Призначити **ЛЕМАКА Василя Васильовича** суддею Конституційного Суду України.

**Президент України**

**П. ПОРОШЕНКО**  
27 лютого 2018 року

## ЛЕМАК Василь Васильович

### Суддя Конституційного Суду України

Народився 15 лютого 1970 року в с. Вільхівка Іршавського району Закарпатської області. У 1993 році закінчив історичний факультет Ужгородського державного університету, в 1997 році — юридичний факультет цього університету.

Із 1993 року по 2004 рік працював на посадах юрисконсульта, асистента, старшого викладача, доцента, професора кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Ужгородського національного університету, в 1998–2004 роках одночасно — заступник декана юридичного факультету, у 2004–2018 роках — завідувач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету. Із 2012 року по серпень 2013 року виконував обов'язки першого проректора Ужгородського національного університету.

27 лютого 2018 року Указом Президента України за результатами конкурсу призначений суддею Конституційного Суду України. Присягу склав 2 березня 2018 року.

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України.

Напрями наукових досліджень: теорія права, проблеми конституціоналізму та правової реформи в Україні та державах Центральної Європи. Автор та співавтор понад 180 наукових і навчально-методичних праць, серед яких: «Конституція України: Науково-практичний коментар» (2011); «The legal system of Ukraine past, present, and future: in 5 vol.», vol. 1 (2013); «Ukrainian Legal Doctrine: in 5 vol.», vol. 1 (2015); «Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації» (2002); «Правова система України: історія, стан і перспективи: в 5 т.», т. 1 (2008); «Lustration legislation and practice: the experience of Czech Republic»; «Технологія конституційної реформи: основні вимоги європейського досвіду для України»; «Конституційна скарга: досвід держав Центральної Європи і можливі уроки для України»; «Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження»; «Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.», т. 1 «Історія держави і права України»; т. 2 «Філософія права»; т. 3 «Загальна теорія права» (2016–2017).



Брав участь у підготовці низки проектів законів України, зокрема, у складі робочої групи Ради з питань судової реформи України був розробником проекту закону «Про Конституційний Суд України» (2016).

Вчений секретар Західного регіонального наукового центру НАПрН України. Член спеціалізованих вчених рад Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого та Львівського національного університету імені Івана Франка. Член редакційних колегій наукових видань «Вісник Національної академії правових наук України», «Публічне право», «Філософія права та загальна теорія права».

Нагороджений Почесною грамотою Верховної Ради України.

## АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

### РЕГЛАМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Ухвалений на спеціальному пленарному засіданні  
Конституційного Суду України  
Постановою Конституційного Суду України  
від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018

#### РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

##### § 1. Скорочення, що застосовуються у Регламенті Конституційного Суду України

Скорочення, що застосовуються у Регламенті Конституційного Суду України:  
Велика палата Конституційного Суду України — Велика палата;  
Голова Конституційного Суду України — Голова Суду;  
Закон України «Про Конституційний Суд України» — Закон;  
залучені Конституційним Судом України до участі у розгляді справи органи та посадові особи, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі та інші особи, участь яких необхідна для забезпечення об'єктивного та повного розгляду справи — залучені учасники конституційного провадження;  
заступник Голови Конституційного Суду України — заступник Голови Суду;  
Колегія суддів Конституційного Суду України — Колегія;  
конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга — звернення до Суду;  
Конституційний Суд України — Конституційний Суд або Суд;  
офіційний веб-сайт Конституційного Суду України — Веб-сайт;  
Регламент Конституційного Суду України — Регламент;  
Секретаріат Конституційного Суду України — Секретаріат;  
Сенат Конституційного Суду України — Сенат;  
суб'єкт права на конституційне подання, конституційне звернення, конституційну скаргу (уповноважена особа, що діє від його імені) та орган або посадова особа, які ухвалили акт, що є предметом розгляду в Суді — учасник конституційного провадження;  
суддя Конституційного Суду України — Суддя.

#### Глава 1. Питання, пов'язані зі статусом Судді

##### § 2. Порядок складення Суддею присяги

1. Суддя складає присягу на спеціальному пленарному засіданні Суду, яке відбувається не пізніше п'ятого робочого дня з дня призначення Судді на посаду.

2. Урочиста церемонія складення Суддею присяги відбувається в Залі засідань Суду в присутності суддів Конституційного Суду. Вимога першого речення частини третьої статті 39 Закону щодо повноважності спеціального пленарного засідання Суду не поширюється на спеціальне пленарне засідання Суду, на якому новопризначені судді Конституційного Суду складають присягу.

3. На урочисту церемонію складення Суддею присяги запрошуються Президент України, Голова Верховної Ради України, Голова Верховного Суду.

На урочистій церемонії складення Суддею присяги можуть бути присутні судді Конституційного Суду у відставці, представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації.

4. Наступного робочого дня після дня призначення Судді на посаду Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, направляє запрошення особам, зазначеним у пункті 3 цього параграфа.

5. Урочиста церемонія складення Суддею присяги розпочинається виконанням Державного Гімну України.

6. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, запрошує новопризначеного Суддю (суддів Конституційного Суду) до складення присяги.

7. Кожен Суддя, який складає присягу, особисто, стоячи за трибуною, зачитує текст присяги, визначений частиною першою статті 17 Закону.

8. Суддя підписує текст присяги із зазначенням дати її складення.

Підписаний Суддею текст присяги зберігається у його особовій справі. Запис про складення Суддею присяги вноситься до його трудової книжки.

### **§ 3. Посвідчення Судді, Судді у відставці**

1. Посвідчення Судді та Судді у відставці мають форму книжечки розміром 186 x 65 мм.

2. Зовнішня сторона посвідчення виготовляється зі шкіри бордового кольору.

На правому боці зовнішньої сторони посвідчення Судді по центру — тиснення золотистою фольгою великими літерами: «КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ».

На правому боці зовнішньої сторони посвідчення Судді у відставці по центру — тиснення золотистою фольгою великими літерами: «ПОСВІДЧЕННЯ».

3. Внутрішня сторона посвідчення виготовляється з твердого паперу та має форму двох прямокутників розміром 85 x 60 мм.

Твердий папір має жовто-блакитний колір, який перетікає згори донизу від блакитного до жовтого, та фонову сітку з мікротекстом: «Конституційний Суд України».

4. На правому боці внутрішньої сторони посвідчення по центру вгорі розміщується напис великими літерами: «КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ». Під написом зазначаються прізвище, ім'я та по батькові в називному відмінку, нижче — напис «СУДДЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ», «СУДДЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У ВІДСТАВЦІ». У лівому нижньому куті посвідчення вказується посада особи, яка уповноважена його підписати, а у правому — прізвище та ініціали цієї особи. Підпис такої особи засвідчується відбитком печатки.

Під назвою посади особи, яка підписує посвідчення, розміщуються номер цього посвідчення та дата його підписання.

5. На лівому боці внутрішньої сторони посвідчення Судді, Судді у відставці містяться:

праворуч зверху — кольорове фото Судді або Судді у відставці, виконане на світлому фоні, розміром 30 x 40 мм, скріплене печаткою по нижньому лівому краю;

ліворуч зверху — малий Державний Герб України;

ліворуч знизу — номер посвідчення, строк його дії (на посвідченні Судді у відставці строк його дії не зазначається).

6. Зразок посвідчення Судді, Судді у відставці додається до Регламенту, є його невід'ємною частиною.

#### **§ 4. Опис мантиї та нагрудного знака Судді**

1. Мантия Судді виготовляється з тканини вишневого кольору.

Силует мантиї — трапецієподібний, комір — «стійка».

Рукава — вшиті з широкими манжетами.

Довжина мантиї має бути такою, щоб відстань від підлоги до нижнього краю мантиї становила 19 сантиметрів.

Деталі мантиї (покрій, характеристики тканини) визначаються постановою Суду.

2. Нагрудний знак Судді має форму круга діаметром 70 мм, у центрі якого зображено давньогрецьку богиню справедливості і правосуддя Феміду із зав'язаними стрічкою очима як символ безсторонності Суду з терезами в руках.

По колу нагрудного знака Судді розміщено листя дуба — давньоукраїнського символу сили Українського народу. У верхній частині нагрудного знака Судді — малий Державний Герб України. У нижній частині нагрудного знака Судді на розгорнутій стрічці — слова «Конституційний Суд України» та рік його створення. На зворотній стороні нагрудного знака Судді вигравіровуються прізвище та ініціали Судді і дата вступу його на посаду.

Нагрудний знак Судді виготовляється зі срібла з використанням блакитної гарячої емалі та позолоти.

Нагрудний знак Судді носить на поверх мантиї на ланцюзі.

#### **§ 5. Припинення повноважень Судді у разі закінчення строку його повноважень**

1. Повноваження Судді припиняються у разі закінчення строку його повноважень. Останнім днем повноважень Судді є день, в який виповнюється дев'ять років з дня складення Суддею присяги.

2. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею в останній день повноважень Судді.

3. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, повідомляє орган, який призначив Суддю, про необхідність проведення конкурсу для відбору кандидатур на посаду Судді не пізніше ніж за чотири місяці до дня закінчення строку повноважень Судді.



**§ 6. Припинення повноважень Судді  
у разі досягнення ним сімдесяти років**

1. Повноваження Судді припиняються з наступного дня після досягнення ним сімдесяти років.

2. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею в останній день повноважень Судді.

3. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, повідомляє орган, який призначив Суддю, про необхідність проведення конкурсу для відбору кандидатур на посаду Судді не пізніше ніж за чотири місяці до дня досягнення Суддею граничного віку перебування на посаді.

**§ 7. Припинення повноважень Судді  
у разі припинення громадянства України  
або набуття ним громадянства іншої держави**

1. Повноваження Судді припиняються у разі припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави, що встановлено в порядку, визначеному законом.

2. Після отримання документів, які підтверджують факт припинення Суддею громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею у зв'язку з припиненням повноважень Судді.

**§ 8. Припинення повноважень Судді  
у разі набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно  
відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним  
або обмежено дієздатним**

1. Повноваження Судді припиняються на підставі рішення суду про визнання Судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним з дня набрання таким рішенням законної сили.

2. Після отримання копії рішення суду про визнання Судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним, яке набрало законної сили, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею у зв'язку з припиненням повноважень Судді.

Копія рішення суду про визнання Судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив.

**§ 9. Припинення повноважень Судді  
у разі набрання законної сили обвинувальним вироком  
щодо нього за вчинення ним злочину**

1. Повноваження Судді припиняються на підставі обвинувального вироку щодо нього за вчинення ним злочину з дня набрання таким вироком законної сили.

2. Після отримання копії обвинувального вироку, який набрав законної сили, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею у зв'язку з припиненням повноважень Судді.

Копія обвинувального вироку має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив.

**§ 10. Припинення повноважень Судді  
у разі смерті**

1. Повноваження Судді припиняються в день його смерті.

2. Після отримання копії документа, що підтверджує факт смерті Судді, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження про припинення трудових відносин із Суддею у зв'язку з припиненням повноважень Судді.

Копія документа, що підтверджує факт смерті Судді, має бути засвідчена в установленому законом порядку.

3. Суд бере участь в організації поховання Судді, Судді у відставці в порядку, затвердженому постановою Суду.

**§ 11. Звільнення Судді з посади  
у разі неспроможності виконувати свої повноваження  
за станом здоров'я**

1. Якщо Суддя за станом здоров'я не виконує своїх повноважень протягом чотирьох місяців і більше, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, звертається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері охорони здоров'я, з клопотанням про створення медичної комісії та надання нею у місячний строк медичного висновку щодо спроможності Судді виконувати свої повноваження.

2. Не пізніше сьомого робочого дня з дня отримання медичного висновку, яким підтверджено неспроможність Судді виконувати свої повноваження за станом здоров'я, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, скликає спеціальне пленарне засідання Суду для розгляду питання про звільнення Судді з посади на підставі пункту 1 частини другої статті 149<sup>1</sup> Конституції України.

3. Суддя, щодо якого медична комісія надала висновок, на засіданні Суду має право дати пояснення із зазначеного питання, а в разі неможливості бути присутнім на засіданні Суду має право надати їх у письмовому вигляді.

4. Розглянувши медичний висновок та визнавши, що Суддя неспроможний виконувати свої повноваження за станом здоров'я, Суд ухвалює щонайменше

двома третинами від його конституційного складу рішення про звільнення Судді з посади.

**§ 12. Звільнення Судді з посади  
у разі порушення ним вимог щодо несумісності**

1. У разі надходження до Суду звернення про порушення Суддею вимог щодо несумісності Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, направляє це звернення до постійної комісії з питань регламенту та етики Суду.

2. З метою перевірки обставин, що вказують на порушення Суддею вимог щодо несумісності, постійна комісія з питань регламенту та етики Суду пропонує Судді надати усні або письмові пояснення. Постійна комісія з питань регламенту та етики Суду також має право направляти запити до державних органів, підприємств, установ та організацій, які можуть підтвердити чи спростувати інформацію стосовно порушення Суддею вимог щодо несумісності.

За результатами розгляду отриманої інформації постійна комісія з питань регламенту та етики Суду готує висновок, у якому зазначає про наявність чи відсутність підстав для звільнення Судді з посади, та направляє його Голові Суду, а у разі його відсутності — заступнику Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду, для розгляду на спеціальному пленарному засіданні Суду.

Не пізніше сьомого робочого дня з дня отримання висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, скликає спеціальне пленарне засідання Суду.

3. Голова постійної комісії з питань регламенту та етики Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду оголошує висновок постійної комісії з питань регламенту та етики Суду. Суддя, стосовно якого розглядається питання про звільнення з посади за порушення вимог щодо несумісності, має право надати пояснення Суду щодо інформації, викладеної у цьому висновку, та загалом стосовно питання порушення ним вимог щодо несумісності.

4. У разі визнання Судом обставин, викладених у висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду, такими, що підтверджують порушення Суддею вимог щодо несумісності, Суд більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть участь у спеціальному пленарному засіданні Суду, попереджає Суддю про необхідність усунення обставин, що свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності. Строк, протягом якого Суддя має усунути ці обставини, визначає Суд.

5. Про усунення протягом визначеного Судом строку обставин, що свідчать про порушення Суддею вимог щодо несумісності, Суддя повідомляє Голову Суду, а у разі його відсутності — заступника Голови Суду або Суддю, який виконує обов'язки Голови Суду, та надає документи, які підтверджують усунення таких обставин. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, не пізніше сьомого робочого дня скликає спеціальне пленарне засідання Суду для розгляду зазначених документів та вирішення питання про усунення обставин, що свідчать про порушення Суддею вимог щодо несумісності.

6. Якщо протягом визначеного Судом строку Суддя не повідомив про усунення обставин, що свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності, або не надав документів, які підтверджують усунення таких обставин, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, наступного робочого дня після закінчення визначеного Судом строку повідомляє про це суддів Конституційного Суду та не пізніше сьомого робочого дня скликає спеціальне пленарне засідання Суду для вирішення питання про звільнення Судді з посади за порушення ним вимог щодо несумісності.

Рішення про звільнення Судді з посади Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу.

**§ 13. Звільнення Судді з посади  
у разі вчинення ним істотного дисциплінарного проступку,  
грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками,  
що є несумісним зі статусом Судді  
або виявило його невідповідність займаній посаді**

1. У разі надходження до Суду звернення про вчинення Суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом Судді або виявило його невідповідність займаній посаді, Суд на спеціальному пленарному засіданні ухвалює постанову про розгляд цього звернення постійною комісією з питань регламенту та етики Суду.

Постійна комісія з питань регламенту та етики Суду має право направляти запити до державних органів, підприємств, установ та організацій, які можуть надати інформацію стосовно вчинення Суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом Судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

2. Суддя, стосовно якого порушено питання про звільнення з посади, надає постійній комісії з питань регламенту та етики Суду усні та письмові пояснення щодо звернення про вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом Судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

3. За результатами розгляду звернення постійна комісія з питань регламенту та етики Суду у строк, визначений Судом, готує висновок, у якому зазначає про наявність чи відсутність підстав для звільнення Судді з посади, та направляє його Голові Суду, а у разі його відсутності — заступнику Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду, для розгляду на спеціальному пленарному засіданні Суду.

Не пізніше сьомого робочого дня з дня отримання висновку Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, скликає спеціальне пленарне засідання Суду.

4. Голова постійної комісії з питань регламенту та етики Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду оголошує висновок постійної комісії з питань регламенту та етики Суду. Суддя, стосовно якого розглядається питання про звільнення з посади, має право надати пояснення Суду щодо інформації, викладеної у цьому висновку.

5. Якщо Суд визнає в діях Судді наявність істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками, що є несумісним

зі статусом Судді або виявило його невідповідність займаній посаді, Суд щонайменше двома третинами від його конституційного складу ухвалює рішення про звільнення Судді з посади.

**§ 14. Звільнення Судді з посади  
у разі подання ним заяви про відставку  
або про звільнення з посади за власним бажанням**

1. Суддя, який має стаж роботи на посаді Судді щонайменше чотири роки, має право подати заяву про відставку.

Суддя, призначений на посаду до набрання чинності Законом, має право на відставку відповідно до законодавства, що діяло на день його призначення. У такому разі до стажу роботи, що дає Судді право на відставку і виплату вихідної допомоги, зараховується також стаж іншої практичної, наукової, педагогічної роботи за фахом та стаж державної служби.

Суддя має право подати заяву про відставку за станом здоров'я безвідносно до стажу на посаді.

2. Суддя має право у будь-який час перебування на посаді безвідносно до мотивів подати заяву про звільнення з посади за власним бажанням.

3. Заява про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням подається Суду.

4. Не пізніше сьомого робочого дня з дня подання Суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, скликає спеціальне пленарне засідання Суду.

5. Суд на спеціальному пленарному засіданні щонайменше двома третинами від його конституційного складу ухвалює рішення про звільнення Судді з посади протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви.

**§ 15. Порядок надання згоди на затримання,  
утримування під вартою чи арешт Судді**

1. Суд розглядає подання Генерального прокурора або особи, яка здійснює його повноваження, про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді на спеціальному пленарному засіданні не пізніше десятого робочого дня з дня його отримання. Відповідне подання має стосуватися або затримання, або утримування під вартою, або арешту Судді.

Не пізніше сьомого робочого дня постійна комісія з питань регламенту та етики Суду вивчає подання щодо наявності у ньому підтверджених доказами фактів причетності Судді до вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України, їх достатності та обґрунтованості. У разі необхідності постійна комісія з питань регламенту та етики Суду витребує від Генерального прокурора або особи, яка здійснює його повноваження, додаткові документи та матеріали.

2. Спеціальне пленарне засідання Суду відбувається за участю Генерального прокурора або особи, яка здійснює його повноваження, Судді, щодо якого внесено подання, та/або представника цього Судді.

3. На спеціальному пленарному засіданні Суду, на якому розглядається питання про надання Судом згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді, Суддю може представляти адвокат.

4. Неявка Судді, щодо якого внесено подання, та/або його представника без поважних причин на спеціальне пленарне засідання Суду не перешкоджає розгляду подання.

5. Після відкриття спеціального пленарного засідання Суду слово надається Генеральному прокуророві або особі, яка здійснює його повноваження, для обґрунтування необхідності у затриманні, утримуванні під вартою чи арешті Судді та викладення підтверджених доказами фактів його причетності до вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України.

6. Після виступу Генерального прокурора або особи, яка здійснює його повноваження, судді Конституційного Суду мають право поставити йому запитання щодо внесеного подання.

7. Слово для надання пояснень надається Судді, щодо якого внесено подання, та/або його представнику. Після надання пояснень Суддею, щодо якого внесено подання, та/або його представником судді Конституційного Суду мають право поставити їм запитання. Суддя має право відмовитися надавати пояснення та відповідати на запитання.

8. Якщо Суд визнає подання Генерального прокурора або особи, яка здійснює його повноваження, вмотивованим і таким, що містить достатні підтверджені доказами факти причетності Судді до вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України, а необхідність у затриманні, утримуванні під вартою чи арешті Судді — обґрунтованою, він ухвалює рішення про надання згоди відповідно на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді.

Рішення ухвалюється на закритій частині спеціального пленарного засідання Суду більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть у ньому участь, у формі постанови.

9. Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді оголошується присутнім на спеціальному пленарному засіданні. Відповідна постанова направляється Генеральному прокурору або особі, яка здійснює його повноваження.

10. У разі визнання подання невмотивованим на підставі відсутності належних доказів причетності Судді до вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України, або необґрунтованості необхідності у затриманні, утримуванні під вартою чи арешті Судді Суд повідомляє Генерального прокурора або особу, яка здійснює його повноваження, про ненадання згоди відповідно на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді.

11. У разі надходження до Суду повідомлення про затримання Судді Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, має право вимагати від правоохоронних органів пояснень щодо підстав його затримання.

У разі надходження до Суду повідомлення про затримання Голови Суду заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, має право вимагати від правоохоронних органів пояснень щодо підстав його затримання.

## **Глава 2. Організація діяльності Суду**

### **§ 16. Вибори Голови Суду**

1. Голову Суду обирають таємним голосуванням на спеціальному пленарному засіданні Суду зі складу суддів Конституційного Суду. Вибори Голови Суду проводяться не пізніше ніж через місяць з дня, коли посада Голови Суду стала вакантною.

2. На спеціальному пленарному засіданні Суду головує заступник Голови Суду, а у разі його відсутності — Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду.

Якщо до списку кандидатів на посаду Голови Суду внесено кандидатуру заступника Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду, на спеціальному пленарному засіданні Суду головує старший за віком Суддя, кандидатуру якого не внесено до списку кандидатів на посаду Голови Суду.

3. Спеціальне пленарне засідання Суду вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дванадцять суддів Конституційного Суду.

4. На спеціальному пленарному засіданні Суд відкритим голосуванням затверджує форму бюлетеня для голосування на виборах Голови Суду та форму протоколу голосування.

5. Головуючий на спеціальному пленарному засіданні Суду вносить пропозицію щодо висування кандидатів на посаду Голови Суду.

6. До списку кандидатів на посаду Голови Суду вноситься будь-яке число кандидатів, які дали згоду балотуватися на посаду Голови Суду.

На спеціальному пленарному засіданні Суду кандидати на посаду Голови Суду виступають із промовами.

Після виступів кандидатів на посаду Голови Суду судді Конституційного Суду мають право поставити їм запитання. Суддям Конституційного Суду надається час для обговорення кандидатур на посаду Голови Суду.

7. Список кандидатів на посаду Голови Суду затверджується на спеціальному пленарному засіданні Суду відкритим голосуванням більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть участь у спеціальному пленарному засіданні Суду, про що складається протокол, який підписує головуючий на цьому засіданні.

8. Для обрання Голови Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду створюється комісія у складі трьох суддів Конституційного Суду, які не балотуються на посаду Голови Суду.

Кандидатури членів комісії пропонують судді Конституційного Суду, в тому числі шляхом самовисування.

Члени комісії обираються відкритим голосуванням більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть участь у спеціальному пленарному засіданні Суду.

Головуючий на спеціальному пленарному засіданні Суду не може входити до складу комісії.

9. Комісія на засіданні обирає зі свого складу відкритим голосуванням голову комісії, про що складається протокол.

10. Комісія забезпечує виготовлення бюлетенів для таємного голосування. На звороті бюлетенів ставиться підпис головуючого на спеціальному пленарному засіданні Суду і відтиск печатки Конституційного Суду.

Бюлетені без підпису головуючого на спеціальному пленарному засіданні Суду та відтиску печатки Конституційного Суду є недійсними.

11. Комісія вносить у бюлетені для таємного голосування в алфавітному порядку прізвища, імена та по батькові кандидатів на посаду Голови Суду.

Судді Конституційного Суду розписуються про одержання бюлетенів в окремому списку. Бюлетені, що залишилися, погашаються.

Заповнення бюлетеня відбувається в спеціально облаштованому приміщенні для таємного голосування.

12. Суддя при голосуванні залишає у бюлетені для таємного голосування прізвище одного кандидата на посаду Голови Суду, закресливши прізвища інших кандидатів.

Бюлетені, в яких залишено прізвища двох або більше кандидатів, є недійсними.

Бюлетені, в яких викреслено прізвища всіх кандидатів, є дійсними.

13. Комісія забезпечує таємність голосування. Після проведення таємного голосування комісія перевіряє дійсність бюлетенів, підраховує голоси «за» і «проти» за кожного кандидата, складає протокол таємного голосування, який підписують голова і члени комісії.

Протокол таємного голосування оголошує голова комісії на спеціальному пленарному засіданні Суду.

14. Обраним на посаду Голови Суду вважається кандидат, за якого проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду.

15. Якщо жоден із кандидатів на посаду Голови Суду не одержав необхідної кількості голосів, за рішенням комісії проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які одержали найбільшу кількість голосів.

16. Нові вибори Голови Суду проводяться не пізніше ніж через місяць з дня проведення попередніх виборів Голови Суду у разі, якщо:

- при повторному голосуванні Голову Суду не було обрано;
- запропоновано не більше двох кандидатів і Голову Суду не було обрано.

17. Спеціальне пленарне засідання Суду протоколюється. Протокол спеціального пленарного засідання Суду підписує головуючий на цьому засіданні.

18. Матеріали спеціального пленарного засідання Суду головуючий на цьому засіданні передає керівникові Секретаріату. Керівник Секретаріату опечатує ці матеріали у присутності головуючого на спеціальному пленарному засіданні Суду та обраного Голови Суду і передає їх за актом на зберігання до Архіву Суду.

Протокол спеціального пленарного засідання Суду долучається до матеріалів спеціального пленарного засідання Суду, переданих до Архіву Суду.

## **§ 17. Вибори заступника Голови Суду**

1. Заступника Голови Суду обирають на спеціальному пленарному засіданні Суду за пропозицією Голови Суду таємним голосуванням. Вибори заступника Голови Суду проводяться не пізніше ніж через місяць з дня, коли посада заступника Голови Суду стала вакантною.

2. На спеціальному пленарному засіданні Суду головує Голова Суду.

3. Спеціальне пленарне засідання Суду вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дванадцять суддів Конституційного Суду.



4. Суд на спеціальному пленарному засіданні відкритим голосуванням затверджує форму бюлетеня для голосування на виборах заступника Голови Суду та форму протоколу голосування.

5. Кандидатуру заступника Голови Суду для обрання на спеціальному пленарному засіданні Суду вносить Голова Суду.

6. На спеціальному пленарному засіданні Суду кандидат на посаду заступника Голови Суду виступає з промовою.

Після виступу кандидата на посаду заступника Голови Суду судді Конституційного Суду мають право поставити йому запитання. Суддям Конституційного Суду надається час для обговорення кандидатури на посаду заступника Голови Суду.

7. Для обрання заступника Голови Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду створюється комісія у складі трьох суддів Конституційного Суду.

Кандидатури членів до складу комісії пропонують судді Конституційного Суду, в тому числі шляхом самовисування.

Члени комісії обираються відкритим голосуванням більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть участь у спеціальному пленарному засіданні Суду.

Голова Суду та кандидат на посаду заступника Голови Суду не можуть входити до складу комісії.

8. Комісія на засіданні обирає зі свого складу відкритим голосуванням голову комісії, про що складається протокол.

9. Комісія забезпечує виготовлення бюлетенів для таємного голосування. На звороті бюлетенів ставиться підпис головуючого на спеціальному пленарному засіданні Суду і відтиск печатки Конституційного Суду.

Бюлетені без підпису головуючого на спеціальному пленарному засіданні Суду та відтиску печатки Конституційного Суду є недійсними.

10. Комісія вносить у бюлетені для таємного голосування прізвище, ім'я та по батькові кандидата на посаду заступника Голови Суду.

Судді Конституційного Суду розписуються про одержання бюлетенів в окремому списку. Бюлетені, що залишилися, погашаються.

Заповнення бюлетеня відбувається в спеціально облаштованому приміщенні для таємного голосування.

11. Суддя при голосуванні залишає у бюлетені для таємного голосування прізвище кандидата на посаду заступника Голови Суду, якщо він його підтримує, або закреслює прізвище кандидата, якщо він його не підтримує.

12. Комісія забезпечує таємність голосування. Після проведення таємного голосування комісія перевіряє дійсність бюлетенів, підраховує голоси «за» і «проти», віддані за кандидата на посаду заступника Голови Суду, складає протокол таємного голосування, який підписують голова і члени комісії.

Протокол таємного голосування оголошує голова комісії на спеціальному пленарному засіданні Суду.

13. Заступник Голови Суду вважається обраним на посаду, якщо за нього проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду.

14. Якщо кандидат на посаду заступника Голови Суду не одержав необхідної кількості голосів, Голова Суду не пізніше ніж через місяць з дня проведення попередніх виборів заступника Голови Суду вносить іншу кандидатуру.

15. Спеціальне пленарне засідання Суду протоколюється. Протокол спеціального пленарного засідання Суду підписує головуючий на цьому засіданні.

16. Матеріали спеціального пленарного засідання Суду Голова Суду передає керівникові Секретаріату. Керівник Секретаріату опечатує ці матеріали у присутності Голови Суду та обраного заступника Голови Суду і передає їх за актом на зберігання до Архіву Суду.

Протокол спеціального пленарного засідання Суду долучається до матеріалів спеціального пленарного засідання Суду, переданих до Архіву Суду.

#### **§ 18. Порядок тимчасового виконання обов'язків Голови Суду Суддею**

1. За відсутності Голови Суду його обов'язки виконує заступник Голови Суду без видання розпорядження.

2. За відсутності Голови Суду та заступника Голови Суду обов'язки Голови Суду виконує старший за віком Суддя. Голова Суду видає розпорядження про тимчасове виконання обов'язків Голови Суду Суддею, який є старшим за віком.

3. Якщо Голова Суду з об'єктивних причин не в змозі видати розпорядження про покладення обов'язків Голови Суду на Суддю, який є старшим за віком, то старший за віком Суддя видає розпорядження про виконання ним обов'язків Голови Суду.

#### **§ 19. Дострокове звільнення з посади, припинення повноважень Голови Суду та заступника Голови Суду**

1. Голову Суду, заступника Голови Суду Суд звільняє з посади за їх заявами.

2. Голова Суду протягом п'яти робочих днів скликає засідання Суду для розгляду заяви про звільнення з посади Голови Суду, заступника Голови Суду.

У разі дострокового звільнення з посади заступника Голови Суду за відсутності Голови Суду засідання скликає заступник Голови Суду.

На засіданні Суду, на якому розглядається заява про звільнення з посади Голови Суду, заступника Голови Суду, не може головувати відповідно Голова Суду, заступник Голови Суду.

3. Рішення про дострокове звільнення з посади Голови Суду, заступника Голови Суду вважається ухваленим, якщо за це проголосувала більшість суддів Конституційного Суду від його конституційного складу. Таке рішення ухвалюється у формі постанови Суду.

4. Звільнення Судді з посади або припинення його повноважень, а також закінчення строку, на який Суддю обрано Головою Суду або заступником Голови Суду, є припиненням його повноважень на відповідній адміністративній посаді.

#### **§ 20. Порядок формування складу сенатів Конституційного Суду**

1. У складі Суду діють два сенати Конституційного Суду — Перший сенат і Другий сенат.

Склад сенатів Конституційного Суду формується на спеціальному пленарному засіданні Суду шляхом жеребкування.

2. Для проведення жеребкування на спеціальному пленарному засіданні Суду виготовляється по вісім закритих кульок, всередині яких знаходяться

позначки із номерами «1» та «2» відповідно до нумерації сенатів Конституційного Суду.

Якщо на день проведення жеребкування до складу Суду входить менше ніж вісімнадцять суддів Конституційного Суду, кількість кульок виготовляється відповідно до кількості суддів Конституційного Суду, які беруть участь у жеребкуванні.

Якщо у жеребкуванні бере участь непарна кількість суддів Конституційного Суду, для жеребкування виготовляється на одну кульку більше, ніж кількість суддів Конституційного Суду, які беруть у ньому участь.

Кількість кульок із номерами «1» та «2» має бути однаковою.

3. Кульки складає у скриньку судовий розпорядник.

Судді Конституційного Суду за списком в алфавітному порядку обирають по одній кульці. Секретар судового засідання фіксує в протоколі, номер якого Сенату зазначено всередині кожної обраної кульки. Голова Суду та заступник Голови Суду участі у жеребкуванні не беруть.

4. Голова Суду входить до складу Першого сенату й головує на його засіданнях. Заступник Голови Суду входить до складу Другого сенату й головує на його засіданнях.

5. Персональний склад сенатів Конституційного Суду затверджується постановою Суду згідно з номерами сенатів Конституційного Суду, обраними суддями Конституційного Суду шляхом жеребкування.

6. У разі призначення нових суддів Конституційного Суду наступного робочого дня після складення ними присяги проводиться жеребкування між ними у порядку, визначеному пунктом 3 цього параграфу. Для проведення жеребкування виготовляються кульки відповідно до кількості новопризначених суддів Конституційного Суду та кількості вакантних посад у сенатах Конституційного Суду.

Якщо вакантні посади знаходяться в межах одного Сенату, жеребкування не проводиться.

7. У разі закінчення строку повноважень Голови Суду або заступника Голови Суду чи дострокового звільнення з посади Голови Суду або заступника Голови Суду між суддями Конституційного Суду, які обіймали ці посади, жеребкування не проводиться. Голова Суду, заступник Голови Суду, повноваження яких на адміністративних посадах припинено, залишаються у складі того Сенату, до якого вони входять.

Якщо Суддя, якого обрано Головою Суду або заступником Голови Суду, до обрання на адміністративну посаду не входив до складу того Сенату, в якому він має головувати, він замінює у складі цього Сенату Суддю, який обіймав відповідну адміністративну посаду до нього.

## **§ 21. Порядок утворення колегій суддів Конституційного Суду**

1. У межах сенатів Конституційного Суду утворюються шість колегій суддів Конституційного Суду — по три колегії суддів Конституційного Суду в межах кожного Сенату. Колегії суддів Конституційного Суду утворюються на спеціальному пленарному засіданні Суду після утворення сенатів Конституційного Суду шляхом жеребкування.

2. Жеребкування проводиться щодо кожного Сенату окремо. Для проведення жеребкування на спеціальне пленарне засідання Суду виготовляється по три закриті кульки, всередині яких знаходяться позначки із номерами «1», «2», «3» відповідно до нумерації колегій суддів Конституційного Суду у кожному Сенаті.

Якщо на день проведення жеребкування до складу Сенату входить сім або вісім суддів Конституційного Суду, виготовляється по три закриті кульки, всередині яких знаходяться позначки із номерами «1», «2», а також відповідно одна або дві закриті кульки, всередині яких знаходяться позначки із номером «3».

Якщо на день проведення жеребкування до складу Сенату входить шість суддів Конституційного Суду, кульки із позначкою «3» не виготовляються; розподіл суддів Конституційного Суду проводиться між Першою та Другою колегіями суддів Конституційного Суду.

3. Судовий розпорядник складає кульки у скриньку.

Судді Конституційного Суду кожного Сенату за списком в алфавітному порядку обирають одну з кульок. Секретар судового засідання фіксує в протоколі, номер якої Колегії обрав кожен Суддя.

4. Персональний склад колегій суддів Конституційного Суду із зазначенням, до складу якого Сенату вони входять, затверджується постановою Суду згідно з номерами колегій суддів Конституційного Суду, обраними суддями Конституційного Суду шляхом жеребкування.

5. Якщо в результаті жеребкування утворилася неповноважна за складом Колегія, до її складу тимчасово залучають Суддю з іншої Колегії в порядку, визначеному § 23 Регламенту. Прізвище такого Судді до персонального складу Колегії не включається.

## **§ 22. Порядок обрання секретаря Колегії та виконання його обов'язків**

1. На засіданні Колегії із числа суддів Конституційного Суду, які входять до її складу, обирається секретар Колегії.

Голова Суду, заступник Голови Суду, тимчасово залучений до складу неповноважної Колегії Суддя не можуть бути обрані секретарем Колегії.

2. Секретар Колегії обирається відкритим голосуванням більшістю суддів Конституційного Суду, які входять до складу цієї Колегії.

3. Про обрання секретаря Колегії складається протокол, який передається до Секретаріату.

4. У разі відсутності секретаря Колегії його обов'язки виконує старший за віком Суддя, який входить до її складу.

Тимчасово залучений до складу неповноважної за складом Колегії Суддя не може виконувати обов'язки секретаря Колегії.

## **§ 23. Порядок тимчасового залучення Судді до складу неповноважної за складом Колегії**

1. Якщо Колегія є неповноважною за складом, до її складу тимчасово залучається Суддя з іншої Колегії того ж Сенату.

Секретар неповноважної за складом Колегії, а у разі його відсутності — старший за віком Суддя, який входить до її складу, письмово повідомляє головуючого у відповідному Сенаті про необхідність тимчасового залучення до складу непов-

новажної за складом Колегії Судді з іншої Колегії. Не пізніше п'ятого робочого дня з дня отримання такого повідомлення головує у відповідному Сенаті скликає засідання Сенату для вирішення питання про тимчасове залучення до складу неповноважної за складом Колегії Судді з іншої Колегії.

2. Суддя, якого буде тимчасово залучено до складу неповноважної за складом Колегії, визначається шляхом жеребкування на засіданні відповідного Сенату, про що складається протокол.

3. Суддя, якого було тимчасово залучено до складу неповноважної за складом Колегії, не бере участі у наступному жеребкуванні при вирішенні питання про тимчасове залучення Судді до складу неповноважної за складом Колегії.

#### **§ 24. Внесення змін до персонального складу Сенату та Колегії**

1. Зміни до персонального складу Сенату та Колегії вносяться у разі призначення нових суддів Конституційного Суду.

2. Якщо одна з Колегій є неповноважною за складом, то Суддя, який призначений на посаду, включається до персонального складу цієї Колегії та до персонального складу відповідного Сенату. Для цього Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, не пізніше п'ятого робочого дня з дня набуття повноважень Суддею скликає спеціальне пленарне засідання Суду для внесення змін до постанов Суду, якими затверджено персональний склад відповідних Сенату та Колегії.

3. Якщо неповноважних за складом колегій суддів Конституційного Суду декілька і вони належать до різних сенатів Конституційного Суду, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, не пізніше п'ятого робочого дня з дня набуття повноважень Суддею (суддями Конституційного Суду) скликає спеціальне пленарне засідання Суду для проведення жеребкування щодо включення Судді (суддів Конституційного Суду) до відповідних Сенату та Колегії.

Якщо неповноважні за складом колегії суддів Конституційного Суду належать до одного Сенату, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, не пізніше п'ятого робочого дня з дня набуття повноважень Суддею (суддями Конституційного Суду) скликає спеціальне пленарне засідання Суду для проведення жеребкування щодо включення Судді (суддів Конституційного Суду) до відповідної Колегії.

Після проведення жеребкування Суд вносить зміни до постанов Суду, якими затверджено персональний склад сенатів Конституційного Суду та колегій суддів Конституційного Суду.

4. У разі необхідності Суд на спеціальному пленарному засіданні вирішує питання про зміни у складі сенатів Конституційного Суду та колегій суддів Конституційного Суду в порядку, визначеному Регламентом.

#### **§ 25. Постійні комісії Суду**

1. Суд на засіданні створює з числа суддів Конституційного Суду постійні комісії Суду та затверджує положення про них.

2. Суд шляхом відкритого голосування створює такі постійні комісії Суду:

1) з питань регламенту та етики;

- 2) з питань бюджету та кадрів;
- 3) з питань наукового забезпечення;
- 4) з питань міжнародних зв'язків.

За необхідності Суд може створювати інші постійні комісії Суду, ліквідувати або реорганізувати раніше створені, змінювати їх кількісний та персональний склад.

3. Кількісний склад постійних комісій Суду визначає Суд.

Кандидатури суддів Конституційного Суду для обрання до складу постійних комісій Суду пропонують судді Конституційного Суду, в тому числі шляхом самовисування. Спірні питання членства в постійних комісіях Суду вирішує Суд.

4. Голова постійної комісії Суду обирається більшістю суддів Конституційного Суду, що входять до складу комісії.

Голова постійної комісії Суду організовує діяльність комісії та веде її засідання.

5. Постійна комісія Суду є повноважною за умови присутності на її засіданні більше половини її членів.

6. З питань, що обговорюються на засіданні, постійна комісія Суду ухвалює рішення більшістю суддів Конституційного Суду, що входять до її складу.

#### **§ 26. Порядок скликання зборів суддів Конституційного Суду**

1. Збори суддів Конституційного Суду є організаційною формою суддівського самоврядування, на них вирішуються питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням конституційного провадження та не належать до питань, що їх вирішує Суд на своїх засіданнях.

2. На вимогу не менш як трьох суддів Конституційного Суду Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, не пізніше сьомого робочого дня з дня отримання відповідної письмової вимоги скликає збори суддів Конституційного Суду. Дату скликання і порядок денний зборів суддів Конституційного Суду Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду.

3. Збори суддів Конституційного Суду є повноважними, якщо на них присутні не менше дванадцяти суддів Конституційного Суду.

На збори суддів Конституційного Суду можуть запрошуватися судді Конституційного Суду у відставці, працівники Секретаріату, інші особи.

4. Збори суддів Конституційного Суду можуть звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності Суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

5. Збори суддів Конституційного Суду ухвалюють рішення більшістю голосів присутніх на зборах суддів Конституційного Суду відкритим голосуванням, якщо не ухвалено рішення про таємне голосування.

#### **§ 27. Спеціальні пленарні засідання Суду, засідання Суду, пов'язані з організаційною діяльністю**

1. Спеціальні пленарні засідання Суду скликаються з підстав, визначених Законом, та в порядку, встановленому Регламентом.

2. На спеціальних пленарних засіданнях Суду здійснюється:

- 1) обрання Голови Суду, заступника Голови Суду;

2) складання новопризначеними суддями Конституційного Суду присяги;  
3) ухвалення рішення про надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт Судді;

4) винесення попередження Судді про необхідність усунення обставин, що свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності;

5) ухвалення рішення про звільнення Судді з посади відповідно до статті 21 Закону;

6) ухвалення Регламенту та внесення змін до нього;

7) затвердження персонального складу сенатів Конституційного Суду;

8) утворення колегій суддів Конституційного Суду, затвердження їх персональних складів.

3. Засідання Суду скликається з ініціативи Голови Суду, а у разі його відсутності — заступника Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду, на вимогу постійної комісії Суду чи не менше трьох суддів Конституційного Суду не пізніше сьомого робочого дня з дня надходження ініціативи про його скликання.

4. На засіданнях Суду:

1) ухвалює рішення про дострокове звільнення з посади Голови Суду, заступника Голови Суду;

2) ухвалює постанову про персональний склад делегацій Суду та їх керівників, про участь суддів Конституційного Суду у науково-практичних конференціях, симпозіумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах;

3) визначає деталі мантиї;

4) створює постійні комісії Суду та затверджує положення про них;

5) затверджує склад Науково-консультативної ради та Положення про неї;

6) затверджує склад редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»;

7) затверджує структуру і штатний розпис Секретаріату;

8) затверджує положення про Секретаріат, Архів Суду, Бібліотеку Суду, вносить зміни та доповнення до них;

9) призначає на посаду та звільняє з посади керівника Секретаріату, першого заступника, заступників керівника Секретаріату;

10) розглядає пропозиції щодо обсягу фінансування Суду, затверджує кошторис на кожний фінансовий рік;

11) заслуховує інформацію Голови Суду, а у разі його відсутності — заступника Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду, про ефективність використання Секретаріатом бюджетних коштів на утримання і забезпечення діяльності Суду;

12) затверджує порядок організації поховання суддів Конституційного Суду, суддів Конституційного Суду у відставці;

13) затверджує текст щорічної інформаційної доповіді Суду;

14) затверджує порядок забезпечення онлайн-трансляцій відкритої частини пленарних засідань Сенату, Великої палати;

15) вирішує інші питання внутрішньої діяльності Суду, не пов'язані з конституційним провадженням.

5. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, пропонує порядок денний засідання Суду, який затверджує на відповідному засіданні Суду.

6. У разі необхідності на засідання Суду запрошуються працівники Секретаріату та інші особи.

Дату скликання і порядок денний засідання Суду Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду та запрошених осіб.

7. Спеціальні пленарні засідання Суду, засідання Суду фіксуються за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколів, у яких здійснюється текстове відображення аудіозапису відповідного засідання.

8. Фіксування спеціальних пленарних засідань Суду, засідань Суду за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколів, у яких здійснюється текстове відображення аудіозаписів відповідних засідань, забезпечує Секретаріат. Протокол спеціального пленарного засідання Суду, засідання Суду підписує уповноважена особа Секретаріату, яка його склала.

Матеріали та протоколи спеціальних пленарних засідань Суду, засідань Суду передаються до Архіву Суду в установленому порядку.

### **§ 28. Графік роботи органів Конституційного Суду**

1. За звичайних обставин засідання та пленарні засідання сенатів Конституційного Суду відбуваються щовівторка та щосереди, засідання та пленарні засідання Великої палати — щочетверга.

Засідання колегій суддів Конституційного Суду можуть відбуватися у будь-які робочі дні у час, коли не проводяться засідання, пленарні засідання сенатів Конституційного Суду, Великої палати.

2. Засідання Колегії, засідання, пленарні засідання Сенату, Великої палати можуть бути перенесені у разі необхідності, в тому числі у разі неповноважності Колегії, Сенату, Великої палати або якщо учасник конституційного провадження, якого запрошено на відповідне засідання, з поважної причини не прибув на нього.

3. Спеціальні пленарні засідання, засідання Суду відбуваються, як правило, у вільні від засідань та пленарних засідань Сенату, Великої палати дні.

Спеціальні пленарні засідання, на яких новопризначені судді Конституційного Суду складають присягу, можуть відбуватися у будь-який робочий день із дотриманням вимог частини другої статті 17 Закону.

### **§ 29. Позасудова діяльність суддів Конституційного Суду**

1. Суддя може брати участь у науково-практичних конференціях, симпозиумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах, що є здійсненням ним своїх професійних обов'язків.

2. Позасудова діяльність Судді не є підставою для його відсутності на засіданнях Колегії, засіданнях та пленарних засіданнях Сенату, Великої палати, спеціальних пленарних засіданнях Суду, засіданнях Суду, пов'язаних з організаційною діяльністю, зборах суддів Конституційного Суду, крім випадків, коли участь Судді у науково-практичних конференціях, симпозиумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах здійснюється за рішенням Суду.

Про організаційне забезпечення науково-практичних конференцій, симпозиумів, фахових національних, міжнародних, інших заходів, які проводить або в яких бере участь Суд, Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, видає розпорядження.



Про участь суддів Конституційного Суду у науково-практичних конференціях, симпозіумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах, які організовує Суд або які проводяться за його участю, Суд на засіданні ухвалює постанову.

### **§ 30. Міжнародні зв'язки Суду**

1. Суд підтримує співробітництво з органами конституційної юрисдикції інших держав, міжнародними судами та міжнародними організаціями шляхом укладання угод про співробітництво, взаємного обміну делегаціями, організації спільних науково-практичних заходів, стажування працівників, обміну рішеннями та іншою інформацією тощо.

2. Для участі у міжнародному заході Суд на своєму засіданні визначає персональний склад делегації Суду та її керівника. При визначенні складу делегації Суду для участі у міжнародному заході одночасно може вирішуватися питання про делегування повноважень щодо підписання угод, меморандумів, договорів про співробітництво тощо, а також щодо виділення коштів для їх реалізації.

### **§ 31. Щорічна інформаційна доповідь Суду**

1. Щорічна інформаційна доповідь Суду є аналітичним документом та має містити такі відомості за попередній рік:

- 1) показники щодо кількості:
  - а) звернень до Суду;
  - б) рішень, висновків, ухвал Суду;
  - в) актів, визнаних Судом неконституційними, за їх видами відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України;
  - г) повідомлень суб'єктам права на конституційну скаргу щодо необхідності усунення ними недоліків в оформленні конституційних скарг;
- 2) аналіз змісту звернень до Суду в таких аспектах:
  - а) які питання найчастіше порушувалися;
  - б) норми яких актів найчастіше оспорювалися;
- 3) аналіз змісту актів, ухвалених Судом, у таких аспектах:
  - а) норми яких актів було визнано неконституційними;
  - б) які конституційні права були порушені актами, визнаними Судом неконституційними;
  - в) які державні органи Суд зобов'язав забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку;
- 4) інформацію про те, чи всі акти, ухвалені Судом у цей період, було виконано;
- 5) інформацію про співробітництво Суду з органами конституційної юрисдикції інших держав, міжнародними судами та міжнародними організаціями, про участь суддів Конституційного Суду у науково-практичних конференціях, симпозіумах, фахових національних, міжнародних, інших заходах;
- 6) пропозиції стосовно стратегічного планування діяльності Суду та пов'язаних із цим видатків бюджету.

Щорічна інформаційна доповідь Суду може містити іншу інформацію щодо діяльності Суду та його фінансового забезпечення у попередньому році.

2. Організацію підготовки проекту тексту щорічної інформаційної доповіді Суду забезпечує Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду.

Проект тексту щорічної інформаційної доповіді Суду роздається суддям Конституційного Суду за п'ять робочих днів до розгляду питання про затвердження щорічної інформаційної доповіді Суду на засіданні Суду.

3. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, скликає засідання Суду для затвердження тексту щорічної інформаційної доповіді Суду.

Судді Конституційного Суду можуть вносити пропозиції щодо змісту щорічної інформаційної доповіді Суду.

4. Щорічна інформаційна доповідь Суду має бути затверджена на засіданні Суду та оприлюднена на Веб-сайті до 31 березня поточного року.

Одночасно з оприлюдненням на Веб-сайті Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, надсилає щорічну інформаційну доповідь Суду суб'єктам, визначеним частиною четвертою статті 43 Закону.

### **§ 32. Веб-сайт**

1. На Веб-сайті оприлюднюється інформація, визначена як обов'язкова для оприлюднення Законом або іншими законами України.

На Веб-сайті може бути оприлюднено іншу інформацію із дотриманням вимог законів України щодо оприлюднення публічної інформації з обмеженим доступом та щодо захисту персональних даних.

2. Інформація на Веб-сайті оприлюднюється українською та англійською мовами.

3. Порядок розміщення інформації (матеріалів) для оприлюднення на Веб-сайті визначається Положенням про Веб-сайт.

4. Записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Сенату, Великої палати не пізніше наступного робочого дня після дня проведення цих засідань оприлюднюються на Веб-сайті.

5. На Веб-сайті здійснюється пряма трансляція відкритої частини пленарного засідання Сенату, Великої палати.

Порядок забезпечення прямої трансляції відкритої частини пленарних засідань Сенату, Великої палати затверджується постановою Суду.

### **§ 33. Фінансове забезпечення Суду**

1. Проект бюджетного запиту готує Секретаріат з дотриманням вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів та погоджує постійна комісія з питань бюджету та кадрів Суду.

2. Проект кошторису Суду готує Секретаріат на підставі Закону України про Державний бюджет України на поточний рік і подає Голові Суду, а у разі його відсутності — заступнику Голови Суду або Судді, який виконує обов'язки Голови Суду.

3. Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, направляє проект кошторису Суду до постій-

ної комісії з питань бюджету та кадрів Суду для його попереднього розгляду і після отримання від цієї комісії висновку скликає засідання Суду для його розгляду.

4. Кошторис Суду затверджує Суд не пізніше ніж через місяць з дня набрання чинності Законом України про Державний бюджет України на поточний рік.

Кошторис Суду вважається затвердженим, якщо за нього проголосувала більшість суддів Конституційного Суду, які беруть участь у засіданні Суду.

5. У кошторисі Суду окремим рядком визначаються кошти, необхідні для забезпечення судового процесу.

6. Суд надає організаційну допомогу у забезпеченні діяльності об'єднань суддів Конституційного Суду у відставці.

### **§ 34. Діловодство в Суді**

1. Діловодство в Суді ведеться державною мовою згідно з Конституцією України, Законом, іншими нормативно-правовими актами, державними стандартами, що регламентують правила складання, оформлення та зберігання документів.

2. Правила роботи з документами визначаються в Інструкції з діловодства в Конституційному Суді, що затверджується розпорядженням Голови Суду.

## **Глава 3. Організація діяльності Секретаріату**

### **§ 35. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівника Секретаріату**

1. Керівника Секретаріату призначає на посаду та звільняє з посади Суд на своєму засіданні.

2. Кандидатуру на посаду керівника Секретаріату пропонує Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, з урахуванням пропозиції постійної комісії з питань бюджету та кадрів Суду. Кандидат на посаду керівника Секретаріату має відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим Законом України «Про державну службу» для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А», та Законом.

3. Постанова Суду про призначення на посаду або звільнення з посади керівника Секретаріату ухвалюється відкритим голосуванням не менш як десятима суддями Конституційного Суду.

4. Розгляд питання про призначення на посаду керівника Секретаріату здійснюється за участю кандидата на цю посаду. При розгляді питання про звільнення з посади керівника Секретаріату особа, яка займає цю посаду, запрошується на засідання Суду. Особі, щодо якої розглядається питання про призначення на посаду керівника Секретаріату або звільнення з цієї посади, надається час для виступу та відповідей на запитання суддів Конституційного Суду.

5. Постанова Суду про призначення на посаду керівника Секретаріату оприлюднюється на Веб-сайті не пізніше наступного робочого дня після її ухвалення.

6. Керівник Секретаріату може бути звільнений з посади у порядку, встановленому законодавством про державну службу та про працю.

7. Повноваження керівника Секретаріату визначаються Положенням про Секретаріат, затвердженим постановою Суду.

**§ 36. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника, заступників керівника Секретаріату**

1. Першого заступника, заступників керівника Секретаріату призначає на посаду та звільняє з посади Суд на своєму засіданні.

2. Кандидатуру на посаду відповідно першого заступника, заступників керівника Секретаріату пропонує Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, з урахуванням пропозицій постійної комісії з питань бюджету та кадрів Суду і керівника Секретаріату. Кандидати на посади першого заступника та заступників керівника Секретаріату мають відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим Законом України «Про державну службу» для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А».

3. Постанова Суду про призначення на посаду або звільнення з посади першого заступника, заступників керівника Секретаріату ухвалюється відкритим голосуванням не менш як десятима суддями Конституційного Суду.

4. Розгляд питання про призначення на посади першого заступника, заступників керівника Секретаріату здійснюється за участю кандидатів на ці посади. При розгляді питання про звільнення з посад першого заступника, заступників керівника Секретаріату особи, які займають ці посади, запрошуються на засідання Суду. Особам, щодо яких розглядається питання про призначення на посади першого заступника, заступників керівника Секретаріату або звільнення з посад першого заступника, заступників керівника Секретаріату, надається час для виступів та відповідей на запитання суддів Конституційного Суду.

5. Постанова Суду про призначення на посаду першого заступника, заступників керівника Секретаріату оприлюднюється на Веб-сайті не пізніше наступного робочого дня після її ухвалення.

6. Перший заступник, заступники керівника Секретаріату можуть бути звільнені з посад у порядку, встановленому законодавством про державну службу та про працю.

7. Повноваження першого заступника, заступників керівника Секретаріату визначає керівник Секретаріату відповідно до Положення про Секретаріат, затвердженого постановою Суду.

**§ 37. Порядок проходження державної служби в Секретаріаті**

1. Секретаріат виконує завдання і функції, визначені Законом, Регламентом та Положенням про Секретаріат.

2. Формування Секретаріату здійснюється відповідно до Закону, Закону України «Про державну службу», Регламенту та Положення про Секретаріат.

Положення про Секретаріат, його структура і штатний розпис затверджуються на засіданні Суду за поданням керівника Секретаріату.

3. У Секретаріаті діє профспілкова організація.

Між адміністрацією в особі керівника Секретаріату та профспілковою організацією в особі голови профспілкового комітету укладається Колективний договір. Дія цього договору поширюється на всіх працівників Секретаріату.

4. Режим роботи працівників Секретаріату визначається Положенням про Секретаріат, положеннями про його структурні підрозділи, Правилами внутрішнього службового розпорядку в Конституційному Суді та Правилами внутрішнього трудового розпорядку в Конституційному Суді.

Положення про структурні підрозділи Секретаріату затверджує керівник Секретаріату.

Правила внутрішнього службового розпорядку в Конституційному Суді затверджуються в порядку, визначеному Законом України «Про державну службу».

Правила внутрішнього трудового розпорядку в Конституційному Суді подає керівник Секретаріату та затверджує трудовий колектив в порядку, визначеному законодавством про працю.

### **§ 38. Патронатні служби суддів Конституційного Суду**

1. Правовий статус наукових консультантів і помічників суддів Конституційного Суду, порядок їх призначення на посади та звільнення з посад, обов'язки та інші питання роботи в патронатних службах суддів Конституційного Суду визначаються Законом, Законом України «Про державну службу», Регламентом та Положенням про патронатну службу, затвердженим Судом.

## **РОЗДІЛ II. ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

### **Глава 4. Порядок прийняття звернень до Суду**

#### **§ 39. Приймання, реєстрація та попередня перевірка звернень до Суду**

1. До розгляду в Суді приймаються звернення до Суду від суб'єктів права на такі звернення, визначених статтями 52, 54, 56 Закону.

2. Конституційні подання за формою і змістом повинні відповідати вимогам, встановленим статтями 51, 52, частиною першою статті 74 Закону.

3. Конституційні звернення за формою і змістом повинні відповідати вимогам, встановленим статтями 53, 54, частиною першою статті 74 Закону.

Конституційні звернення щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, подаються в строк, визначений статтею 79 Закону.

4. Конституційні скарги за формою і змістом повинні відповідати вимогам, встановленим статтями 55, 56, частиною першою статті 74 Закону, та вважаються прийнятними за умов, визначених статтею 77 Закону.

5. Звернення до Суду надсилаються поштою або подаються безпосередньо до Секретаріату.

6. Звернення до Суду безвідносно до форми невідкладно реєструються Секретаріатом шляхом внесення інформації про них до автоматизованої системи «Документообіг КСУ» із проставленням автоматично сформованого унікального реєстраційного індексу, дати та часу надходження.

7. Інформація про звернення до Суду із зазначенням дати надходження та реєстраційного номера кожного з них розміщується на Веб-сайті.

8. Секретаріат перевіряє конституційні скарги на відповідність за формою вимогам Закону впродовж одного робочого дня з дня їх реєстрації.

9. Конституційне подання, конституційне звернення, а також конституційна скарга у разі її відповідності за формою вимогам Закону після попередньої перевірки, але не пізніше наступного робочого дня з дня реєстрації, передається Судді-доповідачу згідно з розподілом.

#### **§ 40. Повернення конституційних скарг**

1. Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону, керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу із зазначенням, яким вимогам Закону вона не відповідає.

2. Конституційна скарга щодо справи, остаточне судове рішення в якій набрало законної сили раніше 30 вересня 2016 року, повертається керівником Секретаріату суб'єкту права на конституційну скаргу.

3. Повторно надіслана конституційна скарга реєструється й опрацьовується в порядку, визначеному § 39, § 41 Регламенту.

#### **§ 41. Визначення Судді-доповідача у справі**

1. Суддя-доповідач у справі визначається шляхом розподілу звернень до Суду між суддями Конституційного Суду почергово, в алфавітному порядку з урахуванням прізвища, імені та по батькові, за датою надходження та номером реєстрації безвідносно до форми звернень до Суду. Розподіл звернень до Суду здійснюється не пізніше наступного робочого дня з дня реєстрації.

2. Звернення до Суду після їх розподілу невідкладно передаються суддям-доповідачам у справах.

Конституційні скарги, які за формою не відповідають вимогам Закону і повертаються суб'єктам права на конституційну скаргу керівником Секретаріату, між суддями Конституційного Суду не розподіляються.

#### **§ 42. Підготовка попереднього висновку про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження у справі**

1. Секретаріат здійснює підготовку попереднього висновку про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними скаргами, які за формою відповідають вимогам Закону, а також за конституційними поданнями та конституційними зверненнями.

2. Підготовка попереднього висновку здійснюється протягом семи робочих днів.

**§ 43. Вивчення звернення  
до Суду Суддею-доповідачем у справі**

1. Суддя-доповідач у справі:
  - 1) вивчає порушені у зверненні до Суду питання і готує матеріали на розгляд Колегії, Сенату, Великої палати;
  - 2) витребує документи, матеріали, інші відомості, що стосуються справи, від суб'єктів, зазначених у пункті 2 частини четвертої статті 59 Закону;
  - 3) не пізніше сьомого робочого дня з дня надходження до нього звернення до Суду отримує від Секретаріату попередній висновок про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження у справі;
  - 4) дає доручення відповідним підрозділам Секретаріату щодо підготовки аналітичних, довідкових, інформаційних та інших матеріалів з питань конституційного провадження;
  - 5) залучає спеціалістів для консультацій з окремих питань та для дослідження документів, що стосуються справи;
  - 6) може звертатися до наукових установ та вищих навчальних закладів з метою з'ясування позиції, наукових підходів щодо питань, які виникають у конституційному провадженні;
  - 7) готує проекти ухвал щодо призначення експертизи у справі, залучення до участі в конституційному провадженні спеціалістів, виклику посадових осіб, експертів, спеціалістів, свідків, уповноважених осіб, які діють від імені суб'єкта права на звернення до Суду, а також громадян, участь яких може сприяти об'єктивному та повному розгляду справи, та вносить їх на розгляд Сенату, Великої палати;
  - 8) здійснює інші повноваження, визначені Законом та Регламентом.
2. Строки виконання доручень підрозділами Секретаріату встановлює Суддя-доповідач у справі відповідно до Інструкції з діловодства в Конституційному Суді.
3. Суддя-доповідач у справі вивчає звернення до Суду у двадцятиденний строк з дня визначення його Суддею-доповідачем у справі. Протягом вказаного строку Суддя-доповідач у справі повинен передати на засідання Колегії проект ухвали про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі.
4. Суддя-доповідач у справі вирішує питання про направлення копій звернень до Суду, інших документів керівникові органу, посадовій особі, які ухвалили, підписали або оприлюднили оспорюваний акт чи акт, що містить оспорювані положення, з пропозицією викласти свої вмотивовані пояснення щодо порушених у відповідному зверненні до Суду питань.
5. Суддя-доповідач у справі готує матеріали справи до розгляду, зокрема, шляхом надання доручень, надсилання запитів, витребування документів, матеріалів, інших відомостей, необхідних для забезпечення повноти розгляду справи та ухвалення рішення, надання висновку. Про завершення підготовки матеріалів справи до розгляду Суддя-доповідач у справі повідомляє Голову Суду або заступника Голови Суду.

**§ 44. Конфлікт інтересів та відвід (самовідвід) Судді**

1. Суддя не може брати участі у підготовці, розгляді та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження у питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів.

2. Реальним конфліктом інтересів є суперечність між приватним інтересом Судді та його службовими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Потенційним конфліктом інтересів є наявність у Судді приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

3. Відвід (самовідвід) застосовується, зокрема, якщо:

1) Суддя безпосередньо або опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи;

2) Суддя є членом сім'ї або близьким родичем осіб, які беруть участь у справі;

3) є інші обставини, що викликають сумнів в об'єктивності та неупередженості Судді.

4. З тих самих підстав відвід Судді можуть заявити особи, які є учасниками конституційного провадження.

5. Заява про відвід (самовідвід) Судді подається у письмовій формі Суду.

6. Заява про відвід Судді подається до початку розгляду справи на пленарному засіданні Сенату, Великої палати.

7. У разі наявності у Судді реального чи потенційного конфлікту інтересів він повинен протягом одного робочого дня письмово поінформувати про це Суд та заявити самовідвід.

Суддя може подати заяву про самовідвід на будь-якій стадії конституційного провадження.

8. Неповідомлення Суду Суддею про наявність у нього реального конфлікту інтересів, вчинення ним дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягне за собою відповідальність згідно із законодавством.

9. Заява про відвід (самовідвід) Судді, подана після постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, але до початку розгляду справи на пленарному засіданні Сенату, Великої палати, розглядається Судом на засіданні Сенату, Великої палати.

Якщо заява про відвід (самовідвід) Судді подана під час розгляду справи Колегією, секретар Колегії невідкладно повідомляє головуючого у відповідному Сенаті про необхідність скликання засідання Сенату або Великої палати для вирішення питання про задоволення заяви про відвід (самовідвід) Судді.

У разі задоволення заяви про відвід (самовідвід) Судді на засіданні Сенату, Великої палати вирішується питання про тимчасове залучення іншого Судді до складу відповідної Колегії.

10. Для розгляду заяви про відвід (самовідвід) Судді, поданої після початку розгляду справи на пленарному засіданні, Сенат або Велика палата оголошує перерву у пленарному засіданні і вирішує питання щодо задоволення чи незадоволення заяви на засіданні Сенату, Великої палати.



Заява про відвід (самовідвід) Судді та постановлена за результатами її розгляду ухвала проголошуються на пленарному засіданні Сенату, Великої палати, після чого розглядається питання про повноважність відповідного пленарного засідання.

11. На засіданні Сенату, Великої палати заслуховуються пояснення Судді, щодо якого заявлено відвід чи який подав заяву про самовідвід, якщо він бажає їх дати.

12. Ухвала про відвід (самовідвід) Судді постановляється Сенатом, Великою палатою без участі Судді, щодо якого заявлено відвід (який заявив самовідвід).

13. У разі задоволення заяви про відвід (самовідвід) Судді-доповідача у справі відповідне звернення до Суду розподіляється у порядку, визначеному § 41 Регламенту.

## **Глава 5. Відкриття конституційного провадження у справі**

### **§ 45. Ухвала про відкриття, про відмову у відкритті конституційного провадження у справі**

1. За результатами розгляду звернень до Суду на засіданні Колегії або у випадках, передбачених пунктом 2 частини другої, пунктом 2 частини третьої статті 61 Закону, на засіданні відповідно Великої палати, Сенату постановляється ухвала про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у його відкритті.

В ухвалі має міститися:

- 1) найменування органу, який постановив ухвалу, дата постановлення ухвали, номер;
- 2) прізвища суддів Конституційного Суду, які брали участь у засіданні, із зазначенням головуєчого на засіданні та Судді-доповідача у справі;
- 3) звернення до Суду, що розглядалося;
- 4) суть звернення до Суду;
- 5) мотиви постановлення ухвали;
- 6) резолютивна частина.

2. Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за зверненням до Суду постановляє Колегія більшістю голосів від її складу.

Якщо Колегія більшістю голосів від її складу постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням, секретар Колегії передає конституційне подання, конституційне звернення на розгляд Великої палати для вирішення питання щодо відкриття конституційного провадження у справі.

Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, постановлена Колегією одностайно, є остаточною.

Якщо Колегія не одностайно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії передає конституційну скаргу на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі.

3. Ухвала про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у його відкритті, яку розглядають Сенат, Велика палата, є постановленою, якщо

за неї проголосувала більшість суддів Конституційного Суду, які беруть участь у засіданні Сенату, Великої палати.

4. Суб'єкт звернення до Суду має бути повідомлений про відкриття конституційного провадження у справі в десятиденний строк з дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

5. Після постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі матеріали справи оформляються Секретаріатом.

6. Після завершення оформлення справи за пропозицією Судді-доповідача у справі Голова Суду або заступник Голови Суду призначає її для розгляду на засіданні Сенату, Великої палати з метою вирішення питань про форму, строки конституційного провадження та інших організаційних питань.

#### **§ 46. Заходи щодо забезпечення конституційної скарги**

1. У виняткових випадках з метою запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, Велика палата може вживати заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу, в якому встановлюється тимчасова заборона вчиняти певну дію.

2. У забезпечувальному наказі зазначається:

- 1) назва і дата видачі забезпечувального наказу;
- 2) найменування органу, який видав забезпечувальний наказ;
- 3) прізвища суддів Конституційного Суду, які брали участь у засіданні;
- 4) прізвище, ім'я, по батькові або повна назва суб'єкта права на конституційну скаргу, місце його проживання (перебування) або місцезнаходження;
- 5) посилання на положення Закону, згідно з якими видано забезпечувальний наказ;
- 6) резолютивна частина, що передбачає забезпечувальні заходи;
- 7) орган, посадова особа, на яких покладено виконання забезпечувального наказу;
- 8) підписи суддів Конституційного Суду, які голосували «за» та «проти» видання забезпечувального наказу.

3. Забезпечувальний наказ після його підписання невідкладно направляється до органу, посадовій особі, на яких покладено його виконання, та суб'єкту права на конституційну скаргу.

4. Контроль за виконанням забезпечувального наказу покладається на Секретаріат. Про факт невиконання забезпечувального наказу Секретаріат негайно повідомляє Голову Суду, а у разі його відсутності — заступника Голови Суду або Суддю, який виконує обов'язки Голови Суду, та Суддю-доповідача у справі для винесення питання на обговорення на засіданні Суду та прийняття рішення щодо реагування відповідно до законодавства.

#### **§ 47. Визнання конституційного провадження у справі невідкладним**

1. Питання про визнання конституційного провадження у справі невідкладним розглядається на засіданні Сенату, Великої палати одночасно з розглядом питань

ня про форму конституційного провадження у справі за пропозицією Судді-доповідача у справі.

2. На засіданні Сенату, Великої палати постановляється ухвала про визнання конституційного провадження у справі невідкладним.

**§ 48. Припинення розгляду звернень до Суду,  
закриття конституційних проваджень у справах**

1. Сенат, Велика палата постановляють ухвалу про закриття конституційного провадження у справі:

1) якщо звернення до Суду безвідносно до його форми було відкликане за письмовою заявою суб'єкта звернення до Суду у будь-який час після відкриття конституційного провадження у справі, але до переходу Суду в закриту частину пленарного засідання Сенату, Великої палати для ухвалення рішення чи надання висновку;

2) якщо під час пленарного засідання Сенату, Великої палати будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 Закону.

2. Якщо суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся до Суду з письмовою заявою про відкликання конституційної скарги, але Сенат чи Велика палата визнає, що порушені в ній питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини, Сенат чи Велика палата постановляє ухвалу про відмову у припиненні розгляду такої скарги.

3. Конституційне провадження у справі щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту закриває Велика палата після проголошення Президентом України особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

4. Розгляд звернення до Суду безвідносно до його форми припиняється, якщо до вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі суб'єкт звернення до Суду письмовою заявою відкликає своє звернення до Суду.

Якщо заява про відкликання звернення до Суду надійшла до Суду під час його попередньої перевірки Секретаріатом, керівник Секретаріату направляє суб'єкту звернення до Суду повідомлення про припинення розгляду звернення до Суду.

Якщо така заява надійшла до Суду під час вивчення звернення до Суду Суддею-доповідачем у справі, відповідна Колегія постановляє ухвалу про припинення розгляду звернення до Суду.

5. Ухвала про закриття конституційного провадження у справі або про відмову у припиненні розгляду конституційної скарги не пізніше наступного робочого дня після її постановлення надсилається керівником Секретаріату учасникам конституційного провадження, а ухвала про припинення розгляду звернення до Суду — суб'єкту звернення до Суду.

## Глава 6. Розгляд справи у Суді

### § 49. Форми конституційного провадження

1. Справи, конституційне провадження щодо яких відкрито, Сенат, Велика палата розглядає у порядку письмового або усного провадження.

2. Форму конституційного провадження визначає Сенат, Велика палата ухвалою, в якій можуть бути вирішені й інші питання щодо організаційного забезпечення пленарного засідання Сенату, Великої палати.

3. Письмове провадження є основною формою розгляду справ у Суді.

4. Усне провадження може проводитися у випадках, коли Суд визнає, що для забезпечення повноти розгляду справи на пленарному засіданні необхідно безпосередньо заслухати учасників конституційного провадження та/або залучених учасників конституційного провадження.

За ухвалою Сенату, Великої палати у справі, яка розглядається у порядку письмового провадження, окремі питання можуть розглядатися в порядку усного провадження.

5. Розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати, Сенату здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань, коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Суду.

Закрите пленарне засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом.

Організація, проведення закритих пленарних засідань Сенату, Великої палати, на яких розглядаються справи, пов'язані з державною таємницею, та опрацювання відповідних матеріалів здійснюються згідно з Порядком організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженим Кабінетом Міністрів України, та Правилами внутрішньооб'єктового режиму у Конституційному Суді, затвердженими розпорядженням Голови Суду.

Організація, проведення закритих пленарних засідань Сенату, Великої палати, на яких розглядаються справи, пов'язані з іншою інформацією, що охороняється законом, та опрацювання відповідних матеріалів здійснюються згідно з Правилами внутрішньооб'єктового режиму у Конституційному Суді, затвердженими розпорядженням Голови Суду.

Ухвалу про розгляд справи на закритому пленарному засіданні постановляє Сенат чи Велика палата.

### § 50. Об'єднання конституційних проваджень у справах

1. Якщо надійшло декілька звернень до Суду, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань, і щодо них відкрито конституційні провадження, Сенат чи Велика палата постановляє ухвалу про об'єднання справ в одне конституційне провадження.

Конституційні провадження за конституційними скаргами, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань і перебувають у конституційному

провадженні одного Сенату, цей Сенат об'єднує в одне конституційне провадження своєю ухвалою.

2. Об'єднання конституційних проваджень за конституційними скаргами, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань і перебувають у конституційному провадженні різних сенатів Конституційного Суду або Сенату та Великої палати, та розгляд справ здійснюються в порядку, визначеному абзацами другим, третім частини першої статті 76 Закону.

3. Об'єднання конституційних проваджень здійснюється за письмовим поданням Судді.

У разі об'єднання конституційних проваджень на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати вирішується питання про визначення Судді-доповідача чи суддів-співдоповідачів у справі.

4. Про об'єднання конституційних проваджень повідомляються суб'єкти звернень до Суду.

5. Інформація про об'єднання конституційних проваджень розміщується на Веб-сайті не пізніше наступного робочого дня після постановлення відповідної ухвали.

#### **§ 51. Роз'єднання конституційних проваджень у справах**

1. У разі необхідності Сенат чи Велика палата на пленарному засіданні може постановити ухвалу про роз'єднання конституційного провадження у справі в окремі конституційні провадження.

2. У разі роз'єднання конституційного провадження Сенат чи Велика палата на пленарному засіданні вирішує, яке з виокремлених конституційних проваджень залишається за визначеним Суддею-доповідачем у справі, а для якого Суддя-доповідач визначається в порядку, встановленому § 41 Регламенту.

3. Про роз'єднання конституційного провадження повідомляється суб'єкт звернення до Суду.

4. Інформація про роз'єднання конституційного провадження розміщується на Веб-сайті не пізніше наступного робочого дня після постановлення відповідної ухвали.

#### **§ 52. Засідання Великої палати**

1. На засіданнях Великої палати вирішуються питання щодо:

1) відкриття або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням у разі постановлення Колегією ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі;

2) видання забезпечувального наказу;

3) задоволення чи незадоволення відводу (самовідводу) Судді;

4) подовження строку для постановлення Колегією ухвали про відкриття або відмову у відкритті конституційного провадження у справі;

5) визнання конституційного провадження у справі невідкладним;

6) визначення форми конституційного провадження у справі;

7) розгляду справи на закритому пленарному засіданні;

8) витребування від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, орга-

нів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань копій документів, матеріалів, а також відомостей, що стосуються справи;

9) призначення експертизи у справі, залучення до участі у конституційному провадженні спеціалістів, виклику на засідання, пленарне засідання Великої палати учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження;

10) реагування Суду на випадки невиконання рішень, недодержання висновків Суду за наслідками відповідей на запити до посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На засіданнях Великої палати вирішуються також інші питання, пов'язані з відкриттям, відмовою у відкритті або закриттям конституційного провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, що не розглядаються Колегією, Сенатом.

2. Засідання Великої палати скликає Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду:

1) у разі надходження заяви про відвід (самовідвід) Судді — протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви;

2) за пропозицією секретаря Колегії за погодженням із Суддею-доповідачем у справі для вирішення питань щодо розгляду справи — у двотижневий строк з дня надходження пропозиції;

3) у разі надходження письмового клопотання Судді-доповідача у справі чи головуючого в Сенаті про подовження строку для прийняття Колегією ухвали про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі — у місячний строк, визначений частиною четвертою статті 61 Закону;

4) за ініціативою Голови Суду, заступника Голови Суду та інших суддів Конституційного Суду для вирішення питання щодо реагування Суду на випадки невиконання рішень, недодержання висновків Суду — у тижневий строк з дня надходження ініціативи.

Дату проведення засідання Великої палати визначає Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду.

3. Дату скликання і порядок денний засідання Великої палати Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду та, у разі необхідності, учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження.

4. Головуючий на засіданні Великої палати:

1) оголошує порядок денний засідання, сформований з урахуванням пропозицій суддів Конституційного Суду, для затвердження Великою палатою;

2) встановлює повноважність засідання;

3) у разі необхідності перевіряє явку учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження;

4) оголошує про відкриття засідання;

5) надає слово для виступів, запитань та відповідей на них Судді-доповідачу у справі, суддям Конституційного Суду;

6) ставить на голосування пропозиції Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду щодо процедури розгляду справи та оголошує результати голосування;

7) за наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа, ставить на голосування проекти ухвал або забезпечувальних наказів та оголошує результати голосування;

8) вчиняє інші процесуальні дії, необхідні для проведення засідання.

5. Суддя-доповідач у справі викладає зміст звернення до Суду та пропозиції щодо вирішення питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа (крім питань щодо задоволення чи незадоволення відводу (самовідводу) Судді та реагування Суду на випадки невиконання рішень, недодержання висновків Суду).

6. Якщо на засідання Великої палати запрошено учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження, головуєчий на засіданні Великої палати запрошує їх до Зали засідань Суду для надання інформації, пояснень, відповідей на запитання тощо.

7. За наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа (крім видання забезпечувального наказу та реагування Суду на випадки невиконання рішень, недодержання висновків Суду), Велика палата постановляє ухвалу в порядку, визначеному статтею 66 Закону, більшістю суддів Конституційного Суду, які беруть участь у засіданні.

### **§ 53. Пленарні засідання Великої палати**

1. На пленарних засіданнях Великої палати розглядаються справи, провадження в яких відкрито за конституційним поданням, конституційним зверненням, та справи, провадження в яких відкрито за конституційною скаргою, але Сенат відмовився від розгляду справи на розсуд Великої палати.

2. Пленарне засідання Великої палати скликає Голова Суду, а у разі його відсутності — заступник Голови Суду або Суддя, який виконує обов'язки Голови Суду, за пропозицією Судді-доповідача у справі із дотриманням строків, визначених статтею 75 Закону.

Дата проведення пленарного засідання Великої палати визначається Головою Суду, а у разі його відсутності — заступником Голови Суду або Суддею, який виконує обов'язки Голови Суду.

3. Дату скликання і порядок денний пленарного засідання Великої палати Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду, а у разі проведення пленарного засідання Великої палати у формі усного провадження — також учасників конституційного провадження та, за необхідності, залучених учасників конституційного провадження.

4. Головуючий на пленарному засіданні Великої палати:

1) оголошує порядок денний засідання, сформований з урахуванням пропозицій суддів Конституційного Суду, для затвердження Великою палатою;

2) встановлює повноважність пленарного засідання;

3) у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження перевіряє явку учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження, роз'яснює їхні права та обов'язки, попереджає про відповідальність;

- 4) оголошує про відкриття пленарного засідання;
  - 5) надає слово Судді-доповідачу у справі для виступу та відповідей на уточнюючі запитання суддів Конституційного Суду, а у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження — також для запитань учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження;
  - 6) надає слово суддям Конституційного Суду для уточнюючих запитань Судді-доповідачу у справі, а у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження — також для запитань учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження;
  - 7) у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження надає слово учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження для виступів і відповідей на запитання Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду;
  - 8) ставить на голосування пропозиції Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду щодо процедури розгляду справи та оголошує результати голосування;
  - 9) вчиняє інші процесуальні дії, необхідні для забезпечення проведення пленарного засідання.
5. На відкритій частині пленарного засідання Великої палати Суддя-доповідач у справі викладає зміст звернення до Суду та підстави для відкриття конституційного провадження у справі.
6. Велика палата ухвалює рішення, надає висновок, постановляє ухвалу на закритій частині пленарного засідання в порядку, визначеному статтями 66, 88 Закону.
- Рішення є ухваленим, висновок — наданим, а ухвала про закриття конституційного провадження у справі — постановленою, якщо за це проголосували щонайменше десять суддів Конституційного Суду.
7. На закриту частину пленарного засідання Великої палати Суддя-доповідач у справі вносить питання для обговорення або проект резолютивної частини акта Суду, або проект акта Суду в цілому, який надається для ознайомлення суддям Конституційного Суду не пізніше як за три робочих дні до пленарного засідання.
8. На закритій частині пленарного засідання Великої палати судді Конституційного Суду вільно викладають свої думки з питань, що обговорюються, вносять пропозиції, поправки до проекту акта Суду.
- Тривалість та кількість виступів суддів Конституційного Суду на закритій частині пленарного засідання Великої палати не обмежуються.
9. Суддям надається строк, як правило, не менше як три робочих дні для ознайомлення з проектом акта Суду та внесення пропозицій і поправок до нього. Пропозиції та сформульовані поправки суддів Конституційного Суду до проекту акта Суду вносяться, як правило, у письмовій формі. Голосування за кожну пропозицію та поправку проводиться окремо.
- Судді можуть вносити альтернативні проекти акта Суду, які за суттю відрізняються від проекту, запропонованого Суддею-доповідачем.
- Суддя може на будь-якій стадії обговорення проекту акта Суду зняти свою пропозицію чи поправку.



10. Проект акта Суду, підготовлений з урахуванням пропозицій та поправок, які одержали необхідну для ухвалення рішення кількість голосів суддів Конституційного Суду, ставиться на голосування за основу. Голосування за альтернативний проект акта Суду проводиться після голосування за проект акта Суду, підготовлений Суддею-доповідачем, якщо останній не набрав необхідної для ухвалення рішення кількості голосів.

Ухвалений за основу проект акта Суду підлягає опрацюванню відповідними підрозділами Секретаріату у строк не більше як три робочих дні.

11. Проект акта Суду, опрацьований у Секретаріаті, надається для ознайомлення суддям Конституційного Суду, та не раніше наступного дня справа вноситься на розгляд для ухвалення рішення. Голосування за рішення або висновок Суду проводиться поіменно шляхом опитування суддів Конституційного Суду.

#### **§ 54. Засідання Сенату**

1. На засіданнях Сенату вирішуються питання щодо:

1) відкриття або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, якщо Колегія не одноставно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження;

2) тимчасового залучення Судді до складу неповноважної Колегії;

3) задоволення чи незадоволення відводу (самовідводу) Судді;

4) визнання конституційного провадження у справі невідкладним;

5) визначення форми конституційного провадження у справі;

6) розгляду справи на закритому пленарному засіданні;

7) витребування від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань копій документів, матеріалів, а також відомостей, що стосуються справи;

8) призначення експертизи у справі, залучення до участі у конституційному провадженні спеціалістів, виклику на засідання, пленарне засідання Сенату учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження.

На засіданні Сенату вирішуються також інші питання, пов'язані з відкриттям, відмовою у відкритті або закриттям конституційного провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, що не віднесені до розгляду на засіданні Колегії, Великої палати.

2. Голова Суду, заступник Голови Суду скликають засідання відповідного Сенату за пропозицією Судді-доповідача у справі або у разі надходження заяви про відвід (самовідвід) Судді.

3. Дату скликання і порядок денний засідання Сенату Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду, які входять до складу відповідного Сенату, та, у разі необхідності, учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження.

4. Головуючий на засіданні Сенату:

- 1) оголошує порядок денний засідання, сформований з урахуванням пропозицій суддів Конституційного Суду, для затвердження Сенатом;
  - 2) встановлює повноважність засідання;
  - 3) у разі необхідності перевіряє явку учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження;
  - 4) оголошує про відкриття засідання;
  - 5) надає слово для виступів, запитань та відповідей на них Судді-доповідачу у справі, суддям Конституційного Суду;
  - 6) ставить на голосування пропозиції Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду щодо процедури розгляду справи та оголошує результати голосування;
  - 7) ставить на голосування проект ухвали за наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа, та оголошує результати голосування;
  - 8) вчиняє інші процесуальні дії, необхідні для забезпечення проведення засідання Сенату.
5. Суддя-доповідач у справі викладає зміст конституційної скарги та пропозиції щодо вирішення питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа.
6. Якщо на засідання Сенату запрошено учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження, головуєчий на засіданні Сенату запрошує їх до Зали засідань Суду для надання інформації, пояснень, відповідей на запитання тощо.
7. За наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 1 цього параграфа, Сенат постановляє ухвалу в порядку, визначеному статтею 67 Закону.

#### **§ 55. Пленарні засідання Сенату**

1. На пленарних засіданнях Сенат розглядає справи за конституційними скаргами, провадження в яких відкрито.
2. Голова Суду, заступник Голови Суду скликають пленарне засідання відповідного Сенату за пропозицією Судді-доповідача у справі з дотриманням строків, визначених статтею 75 Закону.
3. Дату скликання і порядок денний пленарного засідання Сенату Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду відповідного Сенату, а у разі проведення пленарного засідання Сенату у формі усного провадження — також учасників конституційного провадження та, за необхідності, залучених учасників конституційного провадження.
4. Головуючий на пленарному засіданні Сенату:
  - 1) оголошує порядок денний засідання, сформований з урахуванням пропозицій суддів Конституційного Суду, для затвердження Сенатом;
  - 2) встановлює повноважність пленарного засідання;
  - 3) у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження перевіряє явку учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження, роз'яснює їхні права та обов'язки, попереджає про відповідальність;
  - 4) оголошує про відкриття пленарного засідання;
  - 5) надає слово Судді-доповідачу у справі для виступу та відповідей на уточнюючі запитання суддів Конституційного Суду, а у разі проведення пленарного

засідання у формі усного провадження — також для запитань учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження;

6) надає слово суддям Конституційного Суду для уточнюючих запитань Судді-доповідачу у справі, а у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження — також для запитань учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження;

7) у разі проведення пленарного засідання у формі усного провадження надає слово учасникам конституційного провадження та залученим учасникам конституційного провадження для виступів та відповідей на запитання Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду;

8) ставить на голосування пропозиції Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду щодо процедури розгляду справи та оголошує результати голосування;

9) вчиняє інші процесуальні дії, необхідні для забезпечення проведення пленарного засідання.

5. На відкритій частині пленарного засідання Сенату Суддя-доповідач у справі доповідає зміст конституційної скарги та підстави для відкриття конституційного провадження у справі.

6. Сенат ухвалює рішення, постановляє ухвалу на закритій частині пленарного засідання в порядку, визначеному статтями 67, 88 Закону.

Рішення у справі за конституційною скаргою є ухваленим, а ухвала про закриття конституційного провадження у справі — постановленою, якщо за це проголосували щонайменше дві третини суддів Конституційного Суду, які розглядають справу в Сенаті.

7. На закриту частину пленарного засідання Сенату Суддя-доповідач у справі вносить питання для обговорення або проект резолютивної частини акта Суду, або проект акта Суду в цілому.

8. На закритій частині пленарного засідання Сенату судді Конституційного Суду вільно викладають свої думки з питань, що обговорюються, вносять пропозиції, поправки до проекту акта Суду.

Тривалість та кількість виступів суддів Конституційного Суду на закритій частині пленарного засідання Сенату не обмежуються.

9. Суддям надається строк, як правило, не менше як три робочих дні для ознайомлення з проектом акта Суду та внесення пропозицій і поправок до нього. Пропозиції та сформульовані поправки суддів Конституційного Суду до проекту акта Суду вносяться, як правило, у письмовій формі. Голосування за кожну пропозицію та поправку проводиться окремо.

Судді можуть вносити альтернативні проекти акта Суду, які за суттю відрізняються від проекту, запропонованого Суддею-доповідачем.

Суддя може на будь-якій стадії обговорення проекту акта Суду зняти свою пропозицію чи поправку.

10. Проект акта Суду, підготовлений з урахуванням пропозицій та поправок, які одержали необхідну для ухвалення рішення кількість голосів суддів Конституційного Суду, ставиться на голосування за основу. Голосування за альтернативний проект акта Суду проводиться після голосування за проект акта Суду, підготовле-

ний Суддею-доповідачем, якщо останній не набрав необхідної для ухвалення рішення кількості голосів.

Ухвалений за основу проект акта Суду підлягає опрацюванню відповідними підрозділами Секретаріату у строк не більше як три робочих дні.

11. Проект акта Суду, опрацьований у Секретаріаті, надається для ознайомлення суддям Конституційного Суду, та не раніше наступного дня справа вноситься на розгляд для ухвалення рішення. Голосування за рішення або висновок Суду проводиться поіменно шляхом опитування суддів Конституційного Суду.

### § 56. Засідання Колегії

1. Засідання Колегії скликає секретар Колегії.

Визначені секретарем Колегії дату, час та порядок денний засідання Колегії Секретаріат завчасно доводить до відома суддів Конституційного Суду, які входять до складу Колегії.

2. На засіданні Колегії вирішуються питання щодо:

1) обрання секретаря Колегії;

2) відкриття або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою;

3) заміни Судді-доповідача у справі, якщо він не може з поважних причин (через хворобу, відрядження, відпустку тощо) упродовж трьох місяців здійснювати підготовку матеріалів справи до розгляду або його заяву про самовідвід чи заяву про відвід задоволено;

4) залучення органів та посадових осіб, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб до участі у засіданні Колегії;

5) витребування від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань копій документів, матеріалів, а також відомостей, що стосуються справи;

6) виклику на засідання Колегії учасників конституційного провадження (їх представників), посадових осіб, експертів, спеціалістів, свідків, громадян, участь яких необхідна для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи;

7) повернення звернення до Суду, якщо суб'єкт звернення до Суду письмовою заявою відкликав це звернення під час його вивчення Суддею-доповідачем у справі.

На засіданні Колегії вирішуються також інші питання, пов'язані з відкриттям або відмовою у відкритті конституційного провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ, не віднесені до розгляду на засіданні Сенату, Великої палати.

3. На засіданні Колегії головує секретар Колегії.

4. Якщо на засідання Колегії запрошено учасників конституційного провадження (їх представників), посадових осіб, експертів, спеціалістів, свідків, громадян, участь яких необхідна для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи,

секретар Колегії запрошує їх до Зали засідань Суду для надання інформації, пояснень, відповідей на запитання тощо. Секретар Колегії на засіданні Колегії роз'яснює учасникам конституційного провадження їхні права та обов'язки.

Засідання Колегії може бути перенесене, якщо учасник конституційного провадження з поважних причин не прибув на відповідне засідання, а у разі його повторного неприбуття на засідання Колегії з поважних причин Колегія може постановити ухвалу про розгляд справи за його відсутності.

У разі неприбуття належним чином повідомленого про дату і час засідання Колегії учасника конституційного провадження без поважних причин Колегія може постановити ухвалу про розгляд справи за його відсутності.

5. Секретар Колегії на її засіданні:

1) оголошує порядок денний засідання, сформований з урахуванням пропозицій суддів Конституційного Суду, для затвердження Колегією;

2) встановлює повноважність засідання;

3) у разі необхідності перевіряє явку учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження;

4) оголошує про відкриття засідання;

5) надає слово для виступів та обговорення суддям Конституційного Суду;

6) ставить на голосування пропозиції Судді-доповідача у справі, суддів Конституційного Суду та оголошує результати голосування;

7) за наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 2 цього параграфа, ставить на голосування проекти ухвал та оголошує результати голосування;

8) вчиняє інші процесуальні дії, необхідні для забезпечення проведення засідання.

6. Суддя-доповідач у справі викладає зміст звернення до Суду та пропозиції щодо вирішення питань, зазначених у пункті 2 цього параграфа.

7. За наслідками розгляду питань, зазначених у пункті 2 цього параграфа, Колегія постановляє ухвалу.

8. На засіданні Колегії ведеться протокол.

#### **§ 57. Порядок дослідження матеріалів справи, яка розглядається у формі усного провадження**

1. Дослідження матеріалів справи, яка розглядається на відкритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати у формі усного провадження, починається з виступу Судді-доповідача у справі.

2. Суддя-доповідач у справі доповідає Сенату чи Великій палаті про підстави для прийняття справи до розгляду і коротко викладає зміст матеріалів справи.

3. Суддя-доповідач у справі у своєму виступі не має права аналізувати аргументацію, викладену у зверненні до Суду, і давати їй оцінку.

4. На відкритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати, яке проводиться у формі усного провадження, головуючий надає слово для виступів спочатку учасникам конституційного провадження, а після їх виступів — залученим учасникам конституційного провадження.

Тривалість виступів учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження визначає Суд за пропозицією Судді-доповідача у справі.

Якщо суб'єкта звернення до Суду представляють декілька осіб, вони мають право самостійно встановити черговість та тривалість своїх виступів у межах часу, визначеного Судом, або надати слово одному з них. Такий порядок виступів застосовується і до представників органу чи посадової особи, які ухвалили акт, що є предметом розгляду в Суді.

Під час виступів суб'єкти звернення до Суду дають пояснення по суті матеріалів справи, наводячи додаткові аргументи або надаючи іншу інформацію, ніж та, що міститься у відповідному зверненні.

Якщо учасник конституційного провадження або залучений учасник конституційного провадження під час виступу виходить за межі питання, що розглядається, головуючий на пленарному засіданні Сенату, Великої палати має право перервати його виступ з проханням повернутися до предмета розгляду.

У разі використання у своїх виступах цитат учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження повідомляють Суд про їх джерело.

За необхідності Сенат чи Велика палата можуть змінити порядок дослідження матеріалів справи, порядок і тривалість виступів учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження.

5. Після надання пояснень кожним учасником конституційного провадження, залученим учасником конституційного провадження на відкритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати, яке проводиться у формі усного провадження, запитання ставлять:

- 1) судді Конституційного Суду;
- 2) учасники конституційного провадження;

3) у разі потреби та з дозволу головуючого на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати — експерт, спеціаліст.

Відповідаючи, учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження звертаються до Суду.

6. На пленарному засіданні Сенату чи Великої палати з ініціативи суддів Конституційного Суду або за клопотанням учасників конституційного провадження можуть бути оголошені надані ними документи.

Досліджені документи долучаються до матеріалів справи.

7. Учасникам конституційного провадження надається слово для заключного виступу. Останнім виступає суб'єкт звернення до Суду.

Учасники конституційного провадження не мають права посилатися у заключному виступі на документи та обставини, які не досліджувалися на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати.

8. Сенат чи Велика палата після заключного виступу учасників конституційного провадження на відкритій частині відповідного пленарного засідання, яке проводиться у формі усного провадження, може визнати за необхідне з'ясувати додаткові обставини, які мають істотне значення для вирішення справи, або дослідити нові докази. У такому разі Сенат чи Велика палата постановляє ухвалу про поновлення розгляду справи.

Після з'ясування додаткових обставин та дослідження нових доказів учасники конституційного провадження мають право на додаткові заключні виступи.

9. Після визнання Сенатом чи Великою палатою дослідження матеріалів справи на відкритій частині пленарного засідання завершеним головуючий на цьому

засіданні оголошує про перехід до закритої частини пленарного засідання Сенату чи Великої палати.

#### **§ 58. Фіксування засідань Сенату, Великої палати**

1. Засідання Сенату, Великої палати фіксуються за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколу зі здійсненням текстового відображення аудіо-записів відповідних засідань.

2. У протоколах засідань Сенату, Великої палати зазначаються:

- 1) місце, дата, час початку і закінчення засідання;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові головуючого на засіданні, присутніх, відсутніх на засіданні суддів Конституційного Суду;
- 3) відомості про учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження у разі їх запрошення;
- 4) порядок денний;
- 5) доповідь Судді-доповідача у справі за матеріалами справи;
- 6) пояснення учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження у разі їх запрошення;
- 7) послідовний виклад дій Суду;
- 8) пропозиції, що ставилися на голосування Сенату, Великої палати, та результати голосування;
- 9) прийняте рішення.

3. Фіксування засідань Сенату, Великої палати за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколів цих засідань зі здійсненням текстового відображення аудіозаписів відповідних засідань забезпечує Секретаріат. Протокол засідання Сенату чи Великої палати підписує уповноважена особа Секретаріату, яка його склала.

#### **§ 59. Фіксування пленарних засідань Сенату, Великої палати**

1. Відкриті частини пленарних засідань Сенату, Великої палати фіксуються за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколу зі здійсненням текстового відображення аудіозаписів відповідних засідань.

2. У протоколах відкритих частин пленарних засідань Сенату, Великої палати зазначаються:

- 1) місце, дата, час початку і закінчення засідання;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові головуючого, присутніх та відсутніх на пленарному засіданні суддів Конституційного Суду;
- 3) відомості про учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження у разі їх запрошення;
- 4) порядок денний;
- 5) доповідь Судді-доповідача у справі за матеріалами справи;
- 6) пояснення учасників конституційного провадження та залучених учасників конституційного провадження у разі їх запрошення;
- 7) послідовний виклад дій Суду;
- 8) пропозиції, що ставилися на голосування, та результати голосування;
- 9) прийняте рішення.

3. Записи відеотрансляцій відкритих частин пленарних засідань Сенату, Великої палати незалежно від форм конституційних проваджень оприлюднюються на Веб-сайті.

4. Закриті частини пленарних засідань Сенату, Великої палати фіксуються шляхом ведення протоколу.

У протоколах закритих частин пленарних засідань Сенату, Великої палати зазначаються:

- 1) місце, дата, час початку і закінчення засідання;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові головуючого, присутніх та відсутніх на пленарному засіданні суддів Конституційного Суду;
- 3) послідовний виклад дій Суду;
- 4) пропозиції, що ставилися на голосування, та результати голосування;
- 5) прийняте рішення з питань порядку денного.

5. Виступи суддів Конституційного Суду у закритій частині пленарного засідання Сенату, Великої палати не протоколюються.

6. Фіксування пленарних засідань Сенату, Великої палати за допомогою технічних засобів та шляхом ведення протоколів цих засідань зі здійсненням текстового відображення аудіозаписів відповідних засідань, оприлюднення записів відеотрансляцій відкритих частин пленарних засідань Сенату, Великої палати забезпечує Секретаріат. Протоколи пленарних засідань Сенату, Великої палати підписують уповноважені особи Секретаріату, які їх склали.

#### **§ 60. Зберігання протоколів, аудіо- і відеозаписів засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати, їх передача до Архіву Суду**

1. Після закінчення конституційного провадження матеріали справи, протоколи засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати передаються до Архіву Суду в установленому порядку.

Протоколи закритих частин пленарних засідань Сенату, Великої палати зберігаються окремо від матеріалів справи.

Аудіо- і відеозаписи засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати зберігаються на електронних носіях у Секретаріаті в порядку, затвердженому розпорядженням Голови Суду.

#### **§ 61. Відмова Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати**

1. Якщо Суддя-доповідач у справі вважає, що стосовно справи, в якій відкрито конституційне провадження за конституційною скаргою, наявні визначені в статті 68 Закону підстави для її передачі на розгляд Великої палати, він вносить на розгляд Сенату проект ухвали про відмову Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати.

Якщо під час розгляду Сенатом справи виникає необхідність у тлумаченні Конституції України або якщо вирішення питання, яке розглядає Сенат, може спричинити несумісність із юридичними позиціями, постановленими Судом попередньо, Сенат може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати.

2. Передана Великій палаті справа розглядається в установленому Законом та Регламентом порядку розгляду справ за конституційними поданнями.



### § 62. Заходи, спрямовані на забезпечення повноти розгляду справи

1. Колегія, Сенат, Велика палата під час підготовки справи до розгляду та конституційного провадження у справі можуть витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань копії документів, матеріалів, а також відомості, що стосуються справи.

Строк для надання відповідних копій встановлюється ухвалою відповідно Колегії, Сенату, Великої палати.

2. У разі ненадання інформації або надання завідомо недостовірних документів, матеріалів, іншої недостовірної інформації на запити Судді, Колегії, Сенату, Великої палати уповноважені особи Секретаріату складають протокол про адміністративне правопорушення відповідно до статті 188<sup>49</sup>, пункту 9<sup>5</sup> частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

3. Для з'ясування обставин, які мають значення для справи, що потребує спеціальних знань, Колегія, Сенат, Велика палата призначають експертизу, про що постановляють ухвалу.

В ухвалі зазначаються експерти та питання, щодо яких вони мають дати висновок.

4. Про залучення органів та посадових осіб, свідків, спеціалістів, перекладачів та інших осіб до участі у засіданні Колегії, засіданні або пленарному засіданні Сенату чи Великої палати відповідно Колегія, Сенат чи Велика палата постановляє ухвалу.

5. У разі необхідності для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи за ухвалами Колегії, Сенату, Великої палати на засідання Колегії, засідання або пленарні засідання Сенату чи Великої палати викликаються посадові особи, експерти, спеціалісти, свідки, представники суб'єктів звернень та інші громадяни.

Ухвалу про призначення експертизи, про залучення до участі у засіданні Колегії, засіданні або пленарному засіданні Сенату чи Великої палати, про виклик на відповідне засідання Секретаріат надсилає зазначеним в ухвалі суб'єктам.

6. Експертом, спеціалістом, перекладачем, свідком у конституційному провадженні у справі не можуть бути особи, які:

1) є суб'єктами звернення до Суду у справі, що розглядається, або членами сім'ї чи близькими родичами цих суб'єктів;

2) брали участь в ухваленні оспорюваного акта або є членами сім'ї чи близькими родичами осіб, які брали участь в ухваленні оспорюваного акта;

3) є членами сім'ї або близькими родичами Судді, якщо не було заявлено та задоволено його відвід (самовідвід).

### § 63. Експерт

1. Експертом є особа, яка має необхідні спеціальні знання та якій у порядку, встановленому Законом та Регламентом, доручається надати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи.

2. Експерт зобов'язаний провести повне дослідження і надати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок щодо поставлених йому запитань, у разі

необхідності — прибути на засідання Колегії, засідання чи пленарне засідання Сенату, Великої палати, надати висновок або роз'яснити його Суду.

3. Експерт невідкладно повинен повідомити Колегію, Сенат, Велику палату про неможливість проведення ним експертизи через відсутність у нього необхідних знань або без залучення інших експертів.

4. У разі виникнення сумніву щодо змісту та обсягу доручення експерт невідкладно заявляє Суду клопотання щодо уточнення такого доручення або повідомляє Суд про неможливість проведення ним експертизи з визначених питань.

5. Експерт має право:

1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета дослідження;  
2) викладати у висновку експертизи виявлені під час її проведення факти, які мають значення для справи і щодо яких йому не було поставлено запитань;

3) з дозволу головуючого на пленарному засіданні Сенату, Великої палати ставити запитання учасникам конституційного провадження, залученим учасникам конституційного провадження;

4) відмовитися від надання висновку, якщо недостатньо матеріалів для виконання покладених на нього обов'язків або якщо він не володіє необхідними знаннями для виконання покладених на нього обов'язків.

6. На засіданні Колегії, засіданні або пленарному засіданні Сенату, Великої палати експерту можуть ставитися запитання щодо: використаних методик та теоретичних розробок; достатності відомостей, на підставі яких готувався висновок; наукового обґрунтування та методів, за допомогою яких експерт дійшов висновку; інші запитання, що стосуються достовірності висновку.

7. Секретар Колегії на засіданні Колегії, головуючий на засіданні чи пленарному засіданні Сенату, Великої палати попереджають експерта про передбачену законом відповідальність за невиконання законних вимог Судді, Колегії, Сенату, Великої палати, відмову без поважних причин дати висновок.

Якщо Колегія, Сенат, Велика палата ухвалою доручає експерту дати письмовий висновок з питань, що виникають під час розгляду справи, про відповідальність за завідомо неправдивий висновок зазначається у відповідній ухвалі.

#### **§ 64. Висновок експертизи**

1. Висновок експертизи повинен містити дані про особу, осіб, які проводили експертизу (спеціальність, науковий ступінь, вчене звання), назву справи, у якій проводилася експертиза, запитання, поставлені експерту, та відповіді на них. Висновок експертизи повинен бути засвідчений підписом експерта (експертів).

2. Якщо експерт під час проведення експертизи виявить факти, що мають значення для справи, але щодо яких йому не було поставлено запитань, він може викласти свою думку про ці факти у висновку експертизи.

3. Якщо експертиза проводилася групою експертів, узгоджений між ними висновок підписують усі експерти.

4. У разі необхідності може бути призначена додаткова або повторна експертиза у складі тих самих або інших експертів.

### **§ 65. Спеціаліст**

1. Під час дослідження матеріалів справи Суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями (висновками) спеціалістів.

2. Спеціалістом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надати консультації під час дослідження матеріалів справи.

3. Спеціаліст зобов'язаний з'явитися на запрошення на засідання Колегії, засідання або пленарне засідання Сенату чи Великої палати, відповідати на запитання, давати усні консультації та письмові роз'яснення, звертати увагу на характерні особливості матеріалів, які досліджуються, у разі потреби надавати технічну допомогу.

4. Спеціалісту можуть бути поставлені запитання по суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень.

5. Викладені письмово і підписані спеціалістом роз'яснення додаються до матеріалів справи.

6. Спеціаліст може:

1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета дослідження;

2) з дозволу головуєчого на пленарному засіданні Сенату, Великої палати ставити запитання учасникам конституційного провадження, залученим учасникам конституційного провадження;

3) відмовитися від надання усних консультацій або письмових роз'яснень (висновків), якщо він не володіє необхідними знаннями та навичками.

7. Секретар Колегії на засіданні Колегії, головуєчий на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати попереджає спеціаліста про передбачену законом відповідальність за невиконання законних вимог відповідно Судді, Колегії, Сенату, Великої палати.

### **§ 66. Перекладач**

1. Перекладачем може бути особа, яка вільно володіє державною мовою та іншою мовою, знання якої необхідне для усного чи письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими.

2. Учасники конституційного провадження, які не володіють державною мовою, мають своєчасно заявити клопотання про участь у справі перекладача. Такі учасники конституційного провадження можуть запропонувати Суду кандидатуру перекладача, надавши документи на підтвердження його кваліфікації.

3. Перекладач допускається до участі у конституційному провадженні ухвалою Сенату чи Великої палати, постановленою до початку розгляду справи за клопотанням учасника конституційного провадження, який не володіє державною мовою або має вади слуху чи мовлення.

4. Перекладач має право:

1) ставити запитання з метою уточнення перекладу;

2) відмовитися від участі у конституційному провадженні, якщо він не володіє достатніми знаннями мови або техніки спілкування з глухими, німими чи глухонімими, необхідними для перекладу.

5. Перекладач зобов'язаний з'являтися на запрошення Суду на засідання Колегії, засідання чи пленарне засідання Сенату або Великої палати, здійснювати повний і правильний переклад, засвідчувати правильність перекладу своїм підписом у процесуальних документах, які надаються учасникам конституційного провадження у перекладі їхньою рідною мовою або мовою, якою вони володіють.

6. За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність, а за невиконання інших обов'язків — відповідальність, встановлену законом.

7. Секретар Колегії на засіданні Колегії, головуєчий на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати попереджає перекладача про передбачену законом відповідальність за невиконання законних вимог відповідно Судді, Колегії, Сенату, Великої палати, відмову перекладача без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

#### § 67. Свідок

1. Для перевірки дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, прийняття Верховною Радою України законів України та інших актів або набрання ними чинності, а також для встановлення порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України можуть бути допитані свідки.

2. Свідком є особа, яка була учасником конституційної процедури розгляду, прийняття Верховною Радою України законів України, інших актів чи набрання ними чинності або яка може підтвердити чи спростувати порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України.

3. Клопотання про залучення свідків можуть заявляти учасники конституційного провадження.

4. Про залучення особи як свідка Велика палата постановляє ухвалу.

5. Про залучення особи як свідка постановляється ухвала Сенату, якщо суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що закон України, застосований в остаточному судовому рішенні у його справі, не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням встановленої Конституцією України процедури його розгляду, прийняття або набрання ним чинності.

6. Секретар Колегії на засіданні Колегії, головуєчий на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати попереджає свідка про передбачену законом відповідальність за невиконання законних вимог відповідно Судді, Колегії, Сенату, Великої палати, за завідомо неправдиве показання, відмову без поважної причини від давання показань.

#### § 68. Порядок допуску до приміщення Суду та до Зали засідань Суду

1. Загальні правила допуску до приміщення Суду посадових і службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян України, іноземців, осіб без громадянства встановлюються Порядком допуску на об'єкти Конституційного Суду, затвердженим розпорядженням Голови Суду.

2. Учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження, представники засобів масової інформації, інші особи, які бажають бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати, допускаються до приміщення Суду за списками, які передаються до чергового підрозділу охорони Суду, відповідно до Порядку допуску на об'єкти Конституційного Суду після пред'явлення паспорта, а представники засобів масової інформації — паспорта та журналістського посвідчення. Зазначені особи мають право перебувати у приміщенні Суду та Залі засідань Суду з кіно-, фото-, аудіо- та відеотехнікою, ноутбуками, планшетами, мобільними телефонами, що мають автономне живлення.

3. Особи, які перебувають у приміщенні Суду, зобов'язані дотримуватися Правил внутрішнього трудового розпорядку в Конституційному Суді.

4. У приміщення Суду не допускаються:

1) особи, які ухиляються від проходження контролю на безпеку;

2) особи зі зброєю, крім осіб, визначених у Порядку допуску на об'єкти Конституційного Суду;

3) відвідувачі з не зазначеними в замовленні на перепустку засобами індивідуального зв'язку, кіно-, фото-, аудіо- та відеотехнікою, комп'ютерною технікою, а також валізами, господарськими пакетами, портфелями, папками великих розмірів;

4) відвідувачі з речовинами (предметами), які мають різкий запах, є вибухонебезпечними чи легкозаймистими;

5) відвідувачі з явними ознаками психічних захворювань, алкогольного чи наркотичного сп'яніння, з тваринами.

5. Особи, які бажають бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати, допускаються до Зали засідань Суду до початку цього засідання або під час перерви.

#### **§ 69. Здійснення відео- та фотофіксації, ведення аудіозапису відкритої частини пленарного засідання Сенату, Великої палати представниками засобів масової інформації**

1. Представники засобів масової інформації, акредитовані в Суді, можуть здійснювати відео- та фотофіксацію, вести аудіозапис відкритої частини пленарного засідання Сенату чи Великої палати з відведених для цього місць.

#### **§ 70. Здійснення аудіо- та відеозапису учасниками конституційного провадження та іншими особами**

1. Учасники конституційного провадження та інші особи, присутні в Залі засідань Суду, можуть здійснювати аудіо- та відеозапис відкритої частини пленарного засідання Сенату чи Великої палати за допомогою портативних технічних засобів, що мають автономне живлення, з відведених для цього місць.

Використання учасниками конституційного провадження та іншими особами, присутніми у Залі засідань Суду, стаціонарної апаратури для здійснення аудіо- та відеозапису не допускається.

### § 71. Забезпечення порядку в Залі засідань Суду

1. Відкрита частина пленарного засідання Сенату чи Великої палати проводиться в урочистій обстановці.

2. Під час входу суддів Конституційного Суду до Зали засідань Суду і виходу з неї всі присутні встають.

Учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження дають пояснення, відповіді на запитання і ставлять запитання стоячи лише після надання їм слова головуючим на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати.

З дозволу головуючого на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати учаснику конституційного провадження, залученому учаснику конституційного провадження може бути надана можливість виступати, ставити запитання, відповідати на них сидячи.

Документи, матеріали та інші предмети передаються головуючому на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати через судового розпорядника.

3. Формами звернення до Суду, головуючого на засіданні чи пленарному засіданні Сенату, Великої палати, суддів Конституційного Суду є відповідно слова: «Високий Суд», «Ваша честь», «шановний головуючий», «шановний (-а) Суддя».

4. У зверненні до учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження, а також при посиланні на цих осіб у виступах використовуються слова: «шановний учасник (шановна учасниця) конституційного провадження», «шановний (-а) представник», «шановний (-а) свідок», «шановний (-а) експерт», «шановний пане... (шановна пані...)», «шановний (-а)...». У зверненні може називатися прізвище або ім'я та по батькові відповідного учасника конституційного провадження, залученого учасника конституційного провадження.

5. Присутні в Залі засідань Суду учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження, представники засобів масової інформації, інші особи зобов'язані:

1) ставитися шанобливо до Суду, учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження та один до одного;

2) виконувати розпорядження головуючого та вказівки судового розпорядника щодо додержання порядку в ході відповідного засідання;

3) не допускати під час пленарного засідання пересування по Залі засідань Суду, розмов, реплік у будь-якій формі;

4) не створювати будь-яких інших перешкод для нормального ходу засідання.

6. У Залі засідань Суду учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження не мають права використовувати свої виступи для будь-яких політичних заяв, декларацій тощо і не повинні допускати образливих і некоректних висловлювань, порівнянь, реплік на адресу учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження та інших осіб, присутніх на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати. Порушників головуючий на засіданні чи пленарному засіданні Сенату чи Великої палати позбавляє слова.

7. У разі виявлення неповаги до Суду або перешкоджання веденню засідання, пленарного засідання до порушника застосовуються заходи, передбачені законом.

8. Дотримання порядку в Залі засідань Суду забезпечує служба судових розпорядників.

### **§ 72. Служба судових розпорядників**

1. Для організації засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати, спеціальних пленарних засідань та засідань Суду, а також для забезпечення дотримання встановленого порядку в Залі засідань Суду під час їх проведення утворюється служба судових розпорядників, яка діє у складі Секретаріату.

2. Судовий розпорядник під час проведення засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати, спеціальних пленарних засідань та засідань Суду виконує розпорядження головуючого на відповідному засіданні та суддів Конституційного Суду.

3. На засіданнях, пленарних засіданнях Сенату, Великої палати судовий розпорядник:

1) визначає місця розміщення учасників конституційного провадження та інших осіб;

2) оголошує про необхідність встати, коли судді Конституційного Суду входять до Зали засідань Суду та виходять з неї;

3) доповідає про явку або причини неявки учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження;

4) приймає від учасників конституційного провадження, залучених учасників конституційного провадження документи та інші матеріали, що стосуються розгляду справи, і передає їх головуючому на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати;

5) має право робити зауваження присутнім у Залі засідань Суду особам, вимагати від них додержання встановленого порядку;

6) випроваджує порушника із Зали засідань Суду за ухвалою Сенату або Великої палати;

7) за ухвалою Сенату або Великої палати складає протокол про адміністративне правопорушення — неповагу до Суду учасників конституційного провадження, перекладача, свідка, спеціаліста, експерта, інших учасників конституційного провадження, залучених Судом до участі у розгляді справи, що виявилася у злісному ухиленні від явки на засідання, пленарне засідання Сенату чи Великої палати або в непідкоренні цих та інших осіб розпорядженню головуючого на засіданні чи пленарному засіданні Сенату або Великої палати чи в порушенні порядку під час таких засідань, вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до Суду, іншими присутніми на пленарному засіданні особами.

4. Усі вказівки судових розпорядників щодо забезпечення порядку під час проведення засідань, пленарних засідань Сенату, Великої палати є обов'язковими до виконання.

### **§ 73. Офіційне оприлюднення актів Суду**

1. Акти Суду за результатами конституційного провадження офіційно оприлюднюються не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення.

2. Акти Суду за результатами конституційного провадження оприлюднюються на Веб-сайті.

В окремих випадках за ухвалою Суду акти Суду за результатами конституційного провадження офіційно оприлюднюються в Залі засідань Суду шляхом їх зачитування головуючим на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати.

Питання про офіційне оприлюднення акта Суду за результатами конституційного провадження в Залі засідань Суду вирішується на закритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати після ухвалення відповідного рішення, надання висновку.

У разі офіційного оприлюднення акта Суду за результатами конституційного провадження в Залі засідань Суду він розміщується на Веб-сайті після такого оприлюднення.

3. Текст окремої думки Судді розміщується після тексту акта Суду за результатами конституційного провадження.

4. Пленарне засідання Сенату, на якому офіційно оприлюднюється акт Суду за результатами конституційного провадження, є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як шість суддів Конституційного Суду, які входять до складу цього Сенату.

Пленарне засідання Великої палати, на якому офіційно оприлюднюється акт Суду за результатами конституційного провадження, є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дванадцять суддів Конституційного Суду.

5. Пленарне засідання Сенату чи Великої палати, на якому офіційно оприлюднюється акт Суду за результатами конституційного провадження, проводиться урочисто. На таке пленарне засідання запрошуються учасники конституційного провадження, представники засобів масової інформації, інші особи.

Головуючий на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати зачитує текст акта Суду за результатами конституційного провадження, а всі присутні заслуховують його стоячи.

6. Після зачитування акта Суду за результатами конституційного провадження головуючий на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати повідомляє присутніх про наявність окремих думок суддів Конституційного Суду, що додаються до акта Суду.

#### **§ 74. Окрема думка Судді**

1. Суддя, який підписав рішення, висновок, ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, може викласти у письмовій формі свою окрему думку не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення, надання висновку, постановлення ухвали.

2. Суддя викладає окрему думку в письмовій формі. Окрема думка Судді додається до відповідного акта Суду та без зwołикання оприлюднюється на Веб-сайті.

#### **§ 75. Опублікування, розсилка та зберігання рішень, висновків, ухвал та інших актів Суду**

1. Акт Суду за результатами конституційного провадження разом з окремою думкою Судді (за наявності) публікуються у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України.



2. Підписані суддями Конституційного Суду рішення, висновки, ухвали та інші акти Суду зберігаються в Архіві Суду в установленому порядку.

3. Рішення і висновки Суду без підписів суддів Конституційного Суду, засвідчені печаткою «Секретаріат Конституційного Суду України № 1», надсилаються відповідно до частини шостої статті 88 Закону учасникам конституційного провадження, а також відповідно до пункту 5 частини другої статті 44 Закону — до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну правову політику, для внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та опублікування в Офіційному віснику України не пізніше наступного робочого дня після ухвалення рішення чи надання висновку.

4. Окремі думки суддів Конституційного Суду надсилаються для офіційного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях України не раніше їх офіційного оприлюднення на Веб-сайті.

5. Ухвали Колегії, Сенату, Великої палати без підписів суддів Конституційного Суду, засвідчені печаткою «Секретаріат Конституційного Суду України № 1», надсилаються учасникам конституційного провадження.

6. Засвідчення актів Суду печаткою, їх розсилку та організацію опублікування здійснює Секретаріат.

#### **§ 76. Усунення описок у тексті акта Суду і роз'яснення порядку виконання актів Суду**

1. Суд після офіційного оприлюднення акта Суду за результатами конституційного провадження може з власної ініціативи або за заявою учасника конституційного провадження, який брав участь у справі, усунути допущені у відповідному акті описки (неточності, редакційні або технічні огріхи, які не впливають на зміст акта).

2. Суд за клопотанням учасника конституційного провадження, який брав участь у справі, може роз'яснити порядок виконання рішення, висновку Суду.

3. Заява, клопотання, зазначені в пунктах 1, 2 цього параграфа, передаються Судді-доповідачу у справі, в якій прийнято відповідний акт.

4. Суддя-доповідач у справі упродовж одного місяця здійснює підготовку питання до розгляду та направляє матеріали головуючому на засіданні Великої палати, Сенату, які ухвалили такий акт. Відповідний Сенат, Велика палата розглядають матеріали невідкладно на найближчому пленарному засіданні.

5. Ухвала про усунення описок або про роз'яснення порядку виконання рішення, висновку Суду постановляється на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати в порядку, визначеному пунктом 6 § 53, пунктом 6 § 55 Регламенту.

6. Ухвала про усунення описок або про роз'яснення порядку виконання рішення, висновку Суду є складовою відповідного рішення, висновку Суду, оприлюднюється на Веб-сайті та розсилається в тому самому порядку, в якому розсилався відповідний акт Суду.

**Глава 7. Виконання рішень та додержання висновків Суду**

**§ 77. Моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду**

1. Суд здійснює моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду.

2. Збирання інформації про стан виконання рішень та додержання висновків Суду, узагальнення практики виконання актів Суду за результатами конституційного провадження здійснює Секретаріат у порядку, визначеному розпорядженням Голови Суду.

**§ 78. Вирішення питань, пов'язаних з невиконанням рішень та недодержанням висновків Суду**

1. Суд на засіданні вирішує питання, пов'язані з невиконанням рішень та недодержанням висновків Суду, за наслідками моніторингу стану виконання рішень та додержання висновків Суду.

2. Суд може звернутися з письмовим запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з метою отримання інформації, відповіді на запитання або роз'яснення про дії (заходи), спрямовані на виконання рішень та додержання висновків Суду. У запиті зазначається строк для надання відповіді.

3. Якщо надана органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами інформація за письмовим запитом Суду свідчить про невиконання рішень, недодержання висновків Суду, а також якщо за результатами моніторингу стану виконання рішень, додержання висновків Суду наявна інформація про невиконання рішень, недодержання висновків Суду, Суд на засіданні вирішує питання про вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення Суду або умисне недодержання ними висновку Суду, а також про включення відповідної інформації до щорічної інформаційної доповіді Суду.

Про вжиття необхідних заходів Суд ухвалює постанову.

**РОЗДІЛ III. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО РЕГЛАМЕНТУ**

1. Суддя, Колегія, Сенат мають право порушувати питання про внесення змін до Регламенту.

2. Пропозиції щодо внесення змін до Регламенту подаються Голові Суду, який передає їх постійній комісії з питань регламенту та етики Суду.

Постійна комісія з питань регламенту та етики Суду розглядає на своєму засіданні подані пропозиції та ініціює перед Головою Суду, а у разі його відсутності — заступником Голови Суду або Суддею, який виконує обов'язки Голови Суду, розгляд цих пропозицій на спеціальному пленарному засіданні Суду.

3. Рішення стосовно пропозицій щодо внесення змін до Регламенту ухвалює Суд у місячний строк з дня їх подання до постійної комісії з питань регламенту та етики Суду.

Щодо кожної пропозиції Суд ухвалює рішення. Рішення ухвалюється, якщо за нього проголосували щонайменше дві третини від конституційного складу Суду. Остаточне рішення ухвалюється у формі постанови.

4. Зміни до Регламенту оприлюднюються на Веб-сайті наступного робочого дня після їх ухвалення із зазначенням дати набрання ними чинності.

## ЗМІСТ

### Розділ I. Загальні положення

§ 1. Скорочення, що застосовуються у Регламенті Конституційного Суду України

#### Глава 1. Питання, пов'язані зі статусом Судді

§ 2. Порядок складення Суддею присяги

§ 3. Посвідчення Судді, Судді у відставці

§ 4. Опис мантії та нагрудного знака Судді

§ 5. Припинення повноважень Судді у разі закінчення строку його повноважень

§ 6. Припинення повноважень Судді у разі досягнення ним сімдесяти років

§ 7. Припинення повноважень Судді у разі припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави

§ 8. Припинення повноважень Судді у разі набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним

§ 9. Припинення повноважень Судді у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину

§ 10. Припинення повноважень Судді у разі смерті

§ 11. Звільнення Судді з посади у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я

§ 12. Звільнення Судді з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності

§ 13. Звільнення Судді з посади у разі вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом Судді або виявило його невідповідність займаній посаді

§ 14. Звільнення Судді з посади у разі подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням

§ 15. Порядок надання згоди на затримання, утримання під вартою чи арешт Судді

#### Глава 2. Організація діяльності Суду

§ 16. Вибори Голови Суду

§ 17. Вибори заступника Голови Суду

§ 18. Порядок тимчасового виконання обов'язків Голови Суду Суддею

§ 19. Дострокове звільнення з посади, припинення повноважень Голови Суду та заступника Голови Суду

§ 20. Порядок формування складу сенатів Конституційного Суду

§ 21. Порядок утворення колегій суддів Конституційного Суду

§ 22. Порядок обрання секретаря Колегії та виконання його обов'язків

§ 23. Порядок тимчасового залучення Судді до складу неповноважної за складом Колегії

§ 24. Внесення змін до персонального складу Сенату та Колегії

- § 25. Постійні комісії Суду
- § 26. Порядок скликання зборів суддів Конституційного Суду
- § 27. Спеціальні пленарні засідання Суду, засідання Суду, пов'язані з організаційною діяльністю

- § 28. Графік роботи органів Конституційного Суду
- § 29. Позасудова діяльність суддів Конституційного Суду
- § 30. Міжнародні зв'язки Суду
- § 31. Щорічна інформаційна доповідь Суду
- § 32. Веб-сайт
- § 33. Фінансове забезпечення Суду
- § 34. Діловодство в Суді

### **Глава 3. Організація діяльності Секретаріату**

- § 35. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівника Секретаріату
- § 36. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника, заступників керівника Секретаріату
- § 37. Порядок проходження державної служби в Секретаріаті
- § 38. Патронатні служби суддів Конституційного Суду

## **Розділ II. Питання конституційного провадження**

### **Глава 4. Порядок прийняття звернень до Суду**

- § 39. Приймання, реєстрація та попередня перевірка звернень до Суду
- § 40. Повернення конституційних скарг
- § 41. Визначення Судді-доповідача у справі
- § 42. Підготовка попереднього висновку про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження у справі

- § 43. Вивчення звернень Суддею-доповідачем у справі

- § 44. Конфлікт інтересів та відвід (самовідвід) Судді

### **Глава 5. Відкриття конституційного провадження у справі**

- § 45. Ухвала про відкриття, про відмову у відкритті конституційного провадження у справі
- § 46. Заходи щодо забезпечення конституційної скарги
- § 47. Визнання конституційного провадження у справі невідкладним
- § 48. Припинення розгляду звернень до Суду, закриття конституційних проваджень у справах

### **Глава 6. Розгляд справи у Суді**

- § 49. Форми конституційного провадження
- § 50. Об'єднання конституційних проваджень у справах
- § 51. Роз'єднання конституційних проваджень у справах
- § 52. Засідання Великої палати
- § 53. Пленарні засідання Великої палати
- § 54. Засідання Сенату
- § 55. Пленарні засідання Сенату
- § 56. Засідання Колегії
- § 57. Порядок дослідження матеріалів справи, яка розглядається у формі усного провадження

- § 58. Фіксування засідань Сенату та Великої палати
- § 59. Фіксування пленарних засідань Сенату та Великої палати
- § 60. Зберігання протоколів, аудіо- і відеозаписів засідань, пленарних засідань Сенату та Великої палати, їх передача до Архіву Суду
- § 61. Відмова Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати
- § 62. Заходи, спрямовані на забезпечення повноти розгляду справи
- § 63. Експерт
- § 64. Висновок експертизи
- § 65. Спеціаліст
- § 66. Перекладач
- § 67. Свідок
- § 68. Порядок допуску до приміщення Суду та до Зали засідань Суду
- § 69. Здійснення відео- та фотофіксації, ведення аудіозапису відкритої частини пленарного засідання Сенату, Великої палати представниками засобів масової інформації
- § 70. Здійснення аудіо- та відеозапису учасниками конституційного провадження та іншими особами
- § 71. Забезпечення порядку в Залі засідань Суду
- § 72. Служба судових розпорядників
- § 73. Офіційне оприлюднення актів Суду
- § 74. Окрема думка Судді
- § 75. Опублікування, розсилка та зберігання рішень, висновків, ухвал та інших актів Суду
- § 76. Усунення описок у тексті акта Суду і роз'яснення порядку виконання актів Суду

**Глава 7. Виконання рішень та додержання висновків Суду**

- § 77. Моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду
- § 78. Вирішення питань, пов'язаних з невиконанням рішень та недодержанням висновків Суду

**Розділ III. Внесення змін до Регламенту**

*ІМЕНЕМ УКРАЇНИ*

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України  
(справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання)

м. Київ  
27 лютого 2018 року  
№ 1-р/2018

Справа № 1-6/2018

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Шевчука Станіслава Володимировича** — головуючого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича,**  
**Касмініна Олександра Володимировича** — доповідача,  
**Колісника Віктора Павловича,**  
**Кривенка Віктора Васильовича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Мойсика Володимира Романовича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича,**  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**

за участю представників суб'єктів права на конституційне подання — 48 народних депутатів України та Верховного Суду України: Долженкова О. В. — народного депутата України, Прокопенка О. Б. — судді Верховного Суду України, Берестової І. Е. — заступника начальника правового управління — начальника відділу нормативно-правової роботи Верховного Суду України; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О.; залуче-

них до участі у розгляді справи представників Кабінету Міністрів України: Петренка П. Д. — Міністра юстиції України, Макеєвої О. Л. — заступника Міністра фінансів України,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71–VIII та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Касмініна О. В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством фінансів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Асоціацією платників податків України, науковцями Академії адвокатури України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету державної податкової служби України, Національного університету «Одеська юридична академія», Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця, Конституційний Суд України

**У С Т А Н О В И В:**

**1.** До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», прийнятого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 71–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 7–9, ст. 55) (далі — Закон № 71). Відповідно до зазначених положень Закону № 71 підпункт 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 2 грудня 2010 року за № 2755–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., №№ 13–17, ст. 112) зі змінами (далі — Кодекс) викладено в новій редакції. Згідно з оспорюваними положеннями до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються «суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати».

Народні депутати України вважають, що Верховна Рада України в абзацах тринадцятому, чотирнадцятому пункту 32 розділу I Закону № 71, які передбачають оподаткування соціальних виплат окремим категоріям громадян, допустила звуження обсягу існуючих прав і свобод, що не відповідає приписам статей 1, 3, 8, 19, 22, 24, 46, 48 Конституції України.

**2.** Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу.

Неконституційність вказаного положення Верховний Суд України обґрунтовує тим, що «громадяни, розмір пенсії яких перевищує три мінімальні заробітні плати, повинні сплачувати податок, а громадяни, розмір пенсії яких менший трьох мінімальних зарплат (у розрахунку на місяць), звільнені від такого оподаткування», що суперечить принципам верховенства права та рівності усіх перед законом, звужує права певних категорій громадян на соціальний захист та порушує рівність прав пенсіонерів.

Як зазначає Верховний Суд України, щомісячне довічне грошове утримання суддів належить саме до гарантій їх незалежності, тому не може оподатковуватися.

Верховний Суд України стверджує, що положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не відповідає статтям 8, 21, частині третій статті 22, статтям 46, 126 Конституції України.

**3.** Конституційний Суд України Ухвалою від 26 січня 2016 року № 3-у/2016 конституційні провадження у справах за конституційними поданнями 48 народних депутатів України та Верховного Суду України об'єднав в одне конституційне провадження.

У процесі розгляду Конституційним Судом України цієї справи до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу були внесені зміни Законом України «Про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій інвалідів війни та деяких інших категорій осіб» від 17 липня 2015 року № 653–VIII (далі — Закон № 653) та Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій» від 2 червня 2016 року № 1411–VIII (далі — Закон № 1411).

Конституційний Суд України вважає, що внесення вказаних змін не впливає на суть оспорюваних народними депутатами України та Верховним Судом України положень.

Таким чином, предметом розгляду Конституційного Суду України є положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, згідно з яким до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел,



якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

**4.** Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

4.1. У Конституції України встановлено, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

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). Основними елементами конституційного принципу верховенства права є справедливість, рівність, правова визначеність.

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

Конституційні приписи, передбачені статтями 1, 3, 8, 21, частиною першою статті 24, статтею 46 Основного Закону України, забезпечують реалізацію прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на пенсійне забезпечення, правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки вчинених ними дій і бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях стосовно того, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізовано в повному обсязі.

4.2. Згідно з частиною першою статті 92 Конституції України виключно законодавство України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункти 1, 6).

Питання пенсійного забезпечення регулюються законодавством про пенсійне забезпечення в Україні, що базується на Конституції України й складається

з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», інших законів України, якими встановлюються умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166) пункт 164.2 статті 164 Кодексу доповнено новим підпунктом 164.2.19, яким передбачено включення до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять тисяч гривень на місяць, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

Законом № 71, який набрав чинності з 1 січня 2015 року, підпункт 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу викладено у новій редакції, за якою до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються «суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати».

Законом № 1411 встановлено, що пенсії або щомісячне довічне грошове утримання оподатковуються, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року. Законом № 1411 також передбачено, що положення підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не застосовується до пенсій, призначених учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

До набрання чинності Законом № 1166, яким передбачено внесення змін до статті 164 Кодексу, пенсія громадян не підлягала оподаткуванню.

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

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права — це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за

своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України; справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права; у сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Конституційний Суд України в абзаці другому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 зазначив, що діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Беручи до уваги наведене, Конституційний Суд України вважає, що у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі.

У законодавстві про пенсійне забезпечення в Україні таке співвідношення досягається встановленням залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу) застрахованої особи, тобто від загальної суми сплачених за застраховану особу страхових внесків протягом всього періоду роботи, що передував призначенню або перерахунку пенсії (стаття 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», статті 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 44, 45, 49, 53 Закону України «Про пенсійне забезпечення»). Саме тому запровадження її оподаткування, починаючи з певного її розміру, порушує справедливий підхід до встановлення пенсії, оскільки призводить до зменшення її фактичного розміру, який встановлюється з урахуванням співвідношення між тривалістю страхового стажу та розміром заробітної плати (доходу) застрахованої особи.

Конституційний Суд України у Рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 вказав, що 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, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх

дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

У Доповіді «Верховенство права», яка схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 року), наголошено, що принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію (пункт 44); правова визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин (пункт 46); парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів (пункт 47); правова визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «законних очікувань») (пункт 48).

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини.

Після запровадження у законодавстві України з 1 липня 2014 року оподаткування пенсій упродовж двох років Верховна Рада України тричі вносила зміни. За таких обставин особи, які мають право на пенсійні виплати, об'єктивно не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях щодо стабільності правового регулювання у цій сфері.

Отже, встановлення Верховною Радою України у законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, суперечить таким елементам конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливність, тому положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не відповідає частині першій статті 8 Конституції України.

4.4. Пенсія кожного громадянина на загальних підставах нараховується залежно від тривалості страхового стажу, сплати єдиного внеску та заробітної плати в минулому, розмір якої визначався з урахуванням таких чинників: складність, умови виконуваної роботи, результати праці тощо (статті 12, 13, 14 Закону України «Про пенсійне забезпечення», статті 20, 24, 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

За приписами статей 21, 24 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; 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 тощо.

Конституційний Суд України в абзаці четвертому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 зазначив, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційним принципом національної правової системи України, а й фундаментальною цін-

ністю світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14) та Протоколі № 12 до неї (стаття 1), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист, яке відповідно до статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках; встановлюючи в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець повинен робити це з дотриманням вимог Конституції України, зокрема принципу рівності (абзаци перший, другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Реалізація положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу створює умови, за яких громадянин, розмір пенсії якого перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), повинен сплачувати податок, а громадянин, розмір пенсії якого є нижчим, звільнений від такого оподаткування. Тобто платники, які сплачували більші соціальні внески протягом трудової діяльності, відповідно до оспорюваного положення Кодексу повинні додатково сплачувати податок у розмірі, встановленому пунктом 167.4 статті 167 Кодексу.

Викладене дає підстави для висновку, що оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану.

Крім того, у Європейській соціальній хартії 1996 року (переглянутій), яка була ратифікована Україною, передбачено, що держави-сторони зобов'язані вживати заходів для забезпечення рівності між власними громадянами у сфері реалізації прав на соціальний захист, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (стаття 12). Тобто, утверджуючи та забезпечуючи права осіб на соціальний захист, держава повинна в процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів для забезпечення рівності між пенсіонерами.

З огляду на це Конституційний Суд України вважає, що правове регулювання у сфері оподаткування пенсій певних категорій осіб спотворює сутність обов'язку держави щодо гарантування права застрахованих осіб на пенсію, оскільки не узгоджується з принципом рівності, а також з обумовленою ним вимогою збалансування прав та обов'язків. Застосований законодавцем підхід до визначення категорій (груп) пенсіонерів, пенсії яких підлягають оподаткуванню, свідчить про порушення такого принципу.

Таким чином, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу суперечить статті 21, частинам першій, другій статті 24 Основного Закону України.

4.5. Конституція України гарантує право на соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46); соціальний захист пов'язується з неможливістю мати заробіток (трудо-вий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї, зокрема у випадку безробіття як соціально-економічного явища; загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить систему прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначено, що пенсією є «щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом» (стаття 1). Законодавець, регулюючи відносини у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, виходив з того, що воно має здійснюватися за певними принципами, перелік яких наведений в статті 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», зокрема: заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію; рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу); солідарності та субсидування в солідарній системі; державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав, передбачених цим законом; обов'язковості фінансування за рахунок коштів Пенсійного фонду України витрат, пов'язаних з виплатою пенсій та наданням соціальних послуг, в обсягах, передбачених цим законом.

Беручи до уваги аналіз відповідних конституційних приписів, міжнародної практики і положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні, а також підпункту 14.1.54 пункту 14.1 статті 14 Кодексу, що містить перелік доходів громадян, які підлягають оподаткуванню, до якого не включено пенсію, Конституційний Суд України дійшов висновку, що право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист громадян, яке згідно з частиною другою статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і не є заробітком громадян або іншим доходом, пов'язаним з будь-яким видом діяльності.

Запроваджуючи оподаткування пенсій, законодавець вніс зміни до пункту 164.2 статті 164 Кодексу, відповідно до яких пенсія включається до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку. Згідно з вказаним пунктом до такого доходу також включаються: доходи у вигляді заробітної плати; суми винагород та інших виплат, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору; дохід від надання майна в лізинг, оренду або суборенду; дохід у вигляді вартості успадкованого чи отриманого у дарунок майна у межах, що оподатковується згідно з розділом IV «Податок на доходи фізичних осіб» Кодексу, та інше. З наведеного вбачається, що законодавець прирівнює пенсію до різних видів доходів громадян, однак аналіз відповідних конституційних приписів, положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні дає підстави для висновку, що пенсія — це не дохід, а один із видів соціальних виплат у розумінні статті 46 Конституції України.

Таким чином, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, яким запроваджено оподаткування пенсій певних категорій (груп) пенсіонерів, суперечить статті 46 Конституції України.

**5.** У конституційному поданні Верховного Суду України також вказується на невідповідність статті 126 Конституції України положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, оскільки згідно з ним здійснюється оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів. Таке законодавче регулювання, на думку Верховного Суду України, порушує гарантії незалежності суддів.

Конституційний Суд України, вирішуючи зазначене питання, враховує положення частини першої статті 126 Основного Закону України, за яким незалежність суддів гарантується Конституцією і законами України, а також юридичні позиції, викладені у своїх рішеннях.

Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів; незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004); положення Конституції України стосовно незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом статусу суддів та їх професійної діяльності, пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 зазначив, що конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Гарантуючи незалежність суддів, держава зобов'язується її забезпечити, зокрема, через матеріальний і соціальний захист, що включає гарантію виплати щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці.

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України охарактеризував щомісячне довічне грошове утримання як особливу форму соціального забезпечення суддів, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню належного матеріального утримання суддів, у тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді; щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага; особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування (абзаци п'ятий, шостий, сьомий пункту 7 мотивувальної частини).

Розглядаючи питання зниження досягнутого рівня гарантій незалежності суддів в аспекті реалізації їх права на щомісячне довічне грошове утримання, Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, згідно з якою 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 (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституційний Суд України, беручи до уваги наведене, дійшов висновку, що передбачене оспорюваним положенням Кодексу оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів зменшує його розмір та знижує досягнутий рівень гарантій незалежності суддів.

Отже, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу щодо оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів не відповідає частині першій статті 126 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

**1.** Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.



2. Положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

#### КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

*• Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 27, 2018 № 1-r/2018 in the case upon the constitutional petitions of 48 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraphs 13 and 14 of clause 32 of Chapter 1 of the Law of Ukraine «On amending the Tax Code of Ukraine and some of the legislative acts of Ukraine on tax reform» and the Supreme Court regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 164.2.19.1 of the Tax Code (case on taxation of pensions and monthly life-time maintenance)*

The Constitutional Court by its ruling dated January 26, 2016, No. 3-y/2016 joined the constitutional proceedings in the cases upon the constitutional petitions of 48 People's Deputies of Ukraine and the Supreme Court.

In the process of consideration by the Constitutional Court of this case, Article 164.2.19 of the Tax Code (hereinafter referred to as «the Code») was amended by the Law «On Amendments to Article 164 of the Tax Code on the Taxation of Pensions for the Disabled of the War and Some Other Categories of Persons» dated July 17, 2015 No. 653–VIII (hereinafter referred to as «the Law No. 653») and the Law «On Amendments to the Tax Code regarding the Exemption from Taxation of Pensions» dated June 2, 2016, No. 1411–VIII (hereinafter referred to as the Law No. 1411).

The constitutional provisions stipulated by Articles 1, 3, 8, 21, 24.1, 46 of the Basic Law ensure the realisation of human rights and freedoms, in particular the rights to pensions, legal guarantees, legal certainty and the related predictability of legislative policy in the field of pension provision, necessary for the participants of the relevant legal relationships to be able to predict the consequences of their actions and to be sure of their legitimate expectations as to what they have acquired by virtue of the law in force will be implemented in full.

By the Law of Ukraine «On Preventing Financial Catastrophe and Creating Pre-Conditions for Economic Growth in Ukraine» dated March 27, 2014, No. 1166-VII (hereinafter — the Law No. 1166), Article 164 of the Code was supplemented by the new sub-clause 164.2.19, which provides for inclusion in the general monthly (annual) taxable income of the taxpayer of the amount of pension (including the amount of their

indexation, accrued in accordance with the law) or monthly life-time monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget according to the law, if their size exceeds 10 000 UAH per month — in excess of this, and pensions from foreign sources if in accordance with the international treaties ratified by the Verkhovna Rada, such pension shall be taxable or not taxable in the country of payment.

By the Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Some Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform» dated December 28, 2014 No. 71–VIII (hereinafter — the Law No. 71), which came into force on January 1, 2015, Article 164.2.19 of the Code was set out in a new wording, which adds to the general monthly (annual) taxable income of the taxpayer «the amount of pensions (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law), or the monthly lifetime monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget under the law, if their size exceeds three sizes of the minimum wage (per month) established on January 1 of the reporting tax year, in the part of such excess, as well as pensions from foreign sources, if according to international treaties ratified by the Verkhovna Rada, such pensions are taxable or not taxable in the country of their payment».

The Law No. 1411 stipulates that pensions or monthly life-time monetary allowance shall be taxed if their size exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) established on January 1 of the reporting tax year. The Law No. 1411 also stipulates that the provision of Article 164.2.19 of the Code does not apply to pensions granted to combatants, war invalids and persons covered by Article 10 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection».

Until the entry into force of the Law No. 1166, which provides for amendments to Article 164 of the Code, citizens' pensions were not subject to taxation.

The Constitutional Court considers that in the area of pension provision it is fair to recognise the legislator's approach, which ensures a proportional relationship between insurance premiums and the prescribed amount of pension benefits, and the insured person can freely implement his or her right to pension in full.

The Constitutional Court considers that the principle of legal certainty requires from the legislator clarity and consistency of legal norms, their predictability in order to ensure a stable legal status of a person.

Consequently, the establishment by the Verkhovna Rada in the legislation of the taxation of pensions and the change in the amount from which such taxation commences is contrary to such elements of the constitutional principle of the rule of law as legal certainty, legal predictability, legitimate expectations and justice, therefore, the provision of Article 164.2.19 of the Code does not comply with Article 8.1 of the Constitution.

The implementation of the provision of Article 164.2.19.1 of the Code creates conditions under which a citizen whose pension amount exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) must pay the tax and a citizen whose pension is lower than that is exempted from such taxation. That is, payers who pay higher social contributions during their employment, pursuant to the disputed provision of the Code, must additionally pay a tax in the amount established by Article 167.4 of the Code.

Taxation of pensions, starting from a certain amount (more than ten subsistence minimum for persons who lost their work ability, per month) is a violation of the constitutional principle of equality on the basis of property status.

The Constitutional Court considers that the legal regulation in the taxation of pensions of certain categories of persons distorts the essence of the state's duty to guarantee the right of insured persons to pension since it is not in line with the principle of equality, as well as with the requirement for it to balance rights and obligations. The legislator's approach to defining the categories (groups) of pensioners whose pensions are subject to taxation indicates a violation of such a principle.

Thus, the provision of Article 164.2.19.1 of the Code contradicts Articles 21, 24.1, 24.2 of the Basic Law.

Taking into account the analysis of the relevant constitutional requirements, international practice and legislative provisions on pensions, as well as Article 14.1.54 of the Code, which contains a list of taxable incomes of persons, which does not include pensions, the Constitutional Court came to the conclusion that the right to pension provision is an integral part of the constitutional right to social protection of citizens, which, according to Article 46.2 of the Constitution, is guaranteed by compulsory state social insurance and is not a citizen's income related to any kind of activity.

The legislator equates pension to different types of incomes of citizens, yet analysis of the relevant constitutional requirements, provisions of the legislation on pensions provides grounds to conclude that pension is not an income, but one of the types of social benefits in the sense of Article 46 of the Constitution.

Thus, the provision of Article 164.2.19.1 of the Code, which introduced taxation of pensions for certain categories (groups) of pensioners, contradicts Article 46 of the Constitution.

The Constitutional Court came to the conclusion that taxation of the monthly lifetime monetary allowance of judges provided for in the disputed provisions of the Code reduces its size and diminishes the achieved level of guarantees of the independence of judges.

Consequently, the provisions of Article 164.2.19.1 of the Code concerning the taxation of monthly lifetime monetary allowance of judges do not comply with Article 126.1 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional), the provision of Article 164.2.19.1 of the Tax Code, which provides that the average monthly (annual) taxable income of the taxpayer includes the amount of pensions (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law) or monthly life-time monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget according to the law, if their size exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) which is established on January 1 of the relevant tax year, in respect of such excess, as well as pensions from foreign sources, if, in accordance with international treaties, agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine, such pensions are taxable or not taxable in the country of payment.

The provisions of Article 164.2.19.1 of the Tax Code, declared unconstitutional, shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

*References:*

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated November 2, 2004 No. 15-rp/2004 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case concerning more lenient punishment sentenced by court);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 1, 2004 No. 19-rp/2004 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the official interpretation of the provisions of Articles 126.1, 126.2 of the Constitution of Ukraine and Article 13.2 of the Law of Ukraine «On the status of judges» (the case on the independence of judges as part of their status);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 11, 2005 No. 8-rp/2005 in the case upon the constitutional petitions of the Supreme Court of Ukraine and 50 People's Deputy of Ukraine on conformity to the Constitution (constitutionality) of paragraphs 3 and 4 clause 13 of Section XV «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On General Mandatory State Pension Insurance» and the official interpretation of the provisions of Article 11.3 of the Law of Ukraine «On Status of Judges» (case on the pension level and monthly life-time monetary allowance);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 28, 2009 No. 9-rp/2009 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of item 4.13 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments to the Laws of Ukraine concerning Alleviation of Impact of the World Financial Crisis on Employment Sphere» (case on unemployment allowance for employees dismissed by consent of the parties);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 29, 2010 No. 17-rp/2010 in the case upon the constitutional petition of the Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph 8 of Article 11.1.5 of the Law of Ukraine «On Militia»;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 12, 2012 No. 9-rp/2012 in the case upon the constitutional appeal of citizen Anton Pavlovych Troian concerning official interpretation of the provisions of Article 24 of the Constitution (case on equality of parties in a trial);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 3, 2013 No. 3-rp/2013 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of specific provisions of Article 2, second paragraph of clause 2 of Chapter II «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Measures Concerning Legislative Provision of the Reformation of the Pension System», Article 138 of the Law «On Judicial System and Status of Judges» (case on changing conditions of pension payment and monthly life-time monetary allowance of retired judges);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 8, 2016 No. 4-rp/2016 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Articles 141.3, 141.5.1, 141.5.2, 141.5.4, 141.6 of the Law of Ukraine «On Judicial System and Status of Judges» and the provisions of clause 5 of Chapter III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Pensions» (case on monthly life-time monetary allowance of retired judges).

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

European Social Charter 1996 (revised).

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Запорожця М. П.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень  
абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I  
Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу  
України та деяких законодавчих актів України  
щодо податкової реформи» та Верховного Суду України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення  
абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164  
Податкового кодексу України  
(справа про оподаткування пенсій  
і щомісячного довічного грошового утримання)

Конституційний Суд України в Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

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

**1.** Конституційний правовий порядок у сфері оподаткування ґрунтується на положеннях частини першої статті 67, пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України, згідно з якими кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори, що встановлюються виключно законами України, у порядку і розмірах, передбачених ними. При цьому Основний Закон України не встановлює прямих обмежень щодо об'єктів можливого оподаткування. Відповідна конкретизація міститься в податковому законодавстві, зокрема Податковому кодексі України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їхні права та обов'язки.

Положенням абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України) до загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку включалися суми пенсій або щомісячного довічного грошового утримання (якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність). Однією з підстав для висновку про неконституційність зазначеного положення названого кодексу є порушення, за твердженням Конституційного Суду України, принципу рівності за ознаками майнового стану (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Щодо цього варто зазначити, що в статті 24 Конституції України закріплено два взаємопов'язаних, але відмінних принципи: принцип рівності (частина перша) і принцип заборони дискримінації (частина друга). Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності забезпечується шляхом виключення будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Водночас допускається диференційований підхід до певних правовідносин за умови, що він є виправданим з погляду демократичного суспільства за наявності обґрунтованих причин. Застосування абсолютного принципу рівності для регулювання соціальних прав з метою забезпечення соціальної справедливості може унеможливити внесення змін до будь-яких законодавчих актів (щодо прав та обов'язків осіб) і створити загрозу для економічної безпеки держави (спричинивши негативні фінансові наслідки). Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях також зазначав, що відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного й обґрунтованого виправдання; іншими словами, якщо не переслідується легітимна мета чи якщо немає достатнього зв'язку між пропорційністю заходів, використаних для досягнення мети, чи якщо мета потребує зусиль для реалізації (пункт 51 Рішення у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» («*Stec and Others v. The United Kingdom*») від 12 квітня 2006 року, заяви № 65731/01 та № 65900/01).

Відповідно до Податкового кодексу України податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах, як, зокрема, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації — забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (підпункт 4.1.2 пункту 4.1 статті 4); соціальна справедливість — устанавлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків (підпункт 4.1.6 пункту 4.1 статті 4).

Конституційний Суд України вказував, що запровадження пільг щодо окремих податків чи конкретних їх платників не повинно розглядатись як прояв податкової дискримінації, недобросовісної конкуренції, створення привілейованого стано-

вища, порушення принципів рівності та єдиного підходу в оподаткуванні (абзац шостий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 лютого 2010 року № 5-рп/2010). Отже, рівність у податковій сфері не означає абсолютної однаковості; протилежне свідчитиме про порушення принципу справедливості.

Варто зазначити, що в теорії оподаткування виділяють так звану «рівність по горизонталі», за якою платники податку, які перебувають в однаковому становищі, мають нести рівні податкові зобов'язання, та «рівність по вертикалі», відповідно до якої податкові зобов'язання платників податку, різних за статками і доходами, не можуть бути рівними і підлягають диференціації.

Умовно приклад порушення «рівності по горизонталі» можна навести з Рішення Конституційного Суду Королівства Іспанія від 22 липня 1996 року № 134/96, постановленого за результатом розгляду справи щодо встановлення різних правових режимів оподаткування пенсій по інвалідності, які надаються державним службовцям, та пенсій по інвалідності, які надаються особам, охопленим системою соціального забезпечення. Особи, віднесені до першої групи, звільнялися від оподаткування пенсії лише у разі, коли ступінь інвалідності був еквівалентним важкій інвалідності (коли внаслідок тілесних або функціональних порушень інваліду потрібна допомога іншої людини для виконання найістотніших дій у повсякденному житті), особи другої групи звільнялися від оподаткування пенсії також у разі абсолютної постійної інвалідності (коли ступінь інвалідності не дозволяє працівнику виконувати будь-яку роботу). Суд дійшов висновку про порушення принципу рівності та відсутність розумного обґрунтування для запровадження вказаної диференціації.

Конституційний Суд Республіки Хорватія також висловив позицію щодо оподаткування пенсій, зазначивши, що законодавець є незалежним при регулюванні податкової системи у Республіці Хорватія за умови, що він дотримується при цьому конституційних принципів рівності і справедливості; відповідно до цих принципів податкові зобов'язання повинні бути встановлені і розподілені між усіма платниками податків таким чином, щоб вони були пропорційними їх економічним можливостям, відповідали вимозі рівномірного розподілу податкового тягаря (Рішення від 17 листопада 2009 року № U-IP-3820/2009).

Положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України не мало ознак порушення принципу рівності, адже воно стосувалося всіх без винятку осіб, розмір пенсій яких перевищував десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, тобто не допускало різного ставлення до осіб, які перебували в однакових і порівнянних умовах.

Прикладами країн, у яких податком на доходи обкладається лише та частина пенсійних виплат, яка перевищує встановлений розмір, є Естонська Республіка, Республіка Хорватія. У Литовській Республіці оподатковується лише частина пенсійних виплат, отриманих відповідно до закону про додаткове добровільне накопичення пенсій або закону про накопичення професійних пенсій, пропорційна сплаченим пенсійним внескам. У Республіці Австрія встановлюється ставка оподаткування пенсій залежно від сумарного доходу за рік.

Не варто залишати поза увагою той факт, що кількість осіб, яких стосувалося оспорюване положення Податкового кодексу України, є незначною. За офіцій-



ною статистикою Пенсійного фонду України загальна кількість пенсіонерів станом на 1 січня 2018 року становить 11 711 299 осіб. Із них пенсію в розмірі до 1 300 гривень отримують 77 685 осіб (0,7 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 1 401 до 1 500 гривень — 1 792 043 особи (15,3 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 1 501 до 2 000 гривень — 3 945 130 осіб (33,7 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 2 001 до 3 000 гривень — 2 630 809 осіб (22,5 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 3 001 до 4 000 гривень — 1 162 591 особа (9,9 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 4 001 до 5 000 гривень — 513 198 осіб (4,4 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 5 001 до 10 000 гривень — 654 972 особи (5,6 відсотка загальної кількості пенсіонерів), понад 10 000 гривень — 118 381 особа (1,0 відсоток загальної кількості пенсіонерів). Враховуючи те, що розмір прожиткового мінімуму станом на 1 січня 2018 року становить 1 373 гривні, розмір пенсії (для оподаткування) має перевищувати 13 730 гривень, тобто можна припустити, що кількість пенсіонерів, розмір пенсій яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, буде меншою за 1 відсоток загальної кількості пенсіонерів. Більше того, оподаткуванню підлягає лише та частина пенсії, яка перевищує зазначену суму.

2. У підпункті 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України констатував порушення Верховною Радою України при встановленні в законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, таких елементів конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість.

Варто зазначити, що зміст принципу правової визначеності як одного з елементів верховенства права полягає в тому, що обмеження основних прав людини і громадянина та втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями.

Принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними; цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого — наявність можливості у особи передбачати дії цих органів (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зазначав таке: під необхідністю втручання мається на увазі, що воно відповідає нагальній соціальній потребі, зокрема, є пропорційним до поставленої законної мети (пункт 60 Рішення у справі «Кутцнер проти Німеччини» (*Kutzner v. Germany*) від 26 лютого 2002 року, заява № 46544/99, та пункт 47 Рішення у справі «Савіні проти України» (*Saviny v. Ukraine*) від 18 грудня 2008 року, заява № 39948/06); рівень передбачуваності значною мірою залежить від змісту заходу, сфери, яку він має охопити, а також кількості та статусу тих, до кого він застосовується (пункт 68

Рішення у справі «Гроппера радіо АГ та інші проти Швейцарії» («*Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*») від 28 березня 1990 року, заява № 10890/84).

Отже, держава зобов'язана гарантувати конституційні права і свободи, утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до свавільного скасування конституційних прав і свобод. При цьому державні установи повинні бути послідовними щодо прийнятих ними нормативних актів, а також дотримуватись розумної рівноваги між передбачуваністю (довірою, законними очікуваннями, впевненістю) особи і тими інтересами, заради забезпечення яких у регулювання вносяться зміни. Повага до такої впевненості, як зазначав Європейський суд з прав людини, має бути мірою правового захисту у внутрішньому праві проти свавільного втручання державних органів у гарантовані права (пункт 156 Рішення у справі «Копецьки проти Словаччини» («*Kopecký v. Slovakia*») від 28 вересня 2004 року, заява № 44912/98).

Призначення пенсії є питанням соціальної політики держави, яка має довгостроковий характер і вимагає стабільності, відповідно особа має бути завчасно попереджена про зміну умов пенсійного забезпечення. Варто враховувати, що формування пенсійного бюджету обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо. В окремих випадках зміни правового регулювання є вкрай необхідними, адже за певних умов від невжиття заходів для вирішення ситуації постраждала б здатність держави забезпечувати право на соціальне забезпечення, а також гарантувати життєздатність системи соціального забезпечення. Це суперечило б, крім іншого, принципу соціальної держави. Наведене свідчить про те, що питання особливостей регулювання пенсійного забезпечення не є незмінними. Принцип законних очікувань (передбачуваності, правової довіри) не виключає можливості зміни існуючого правового регулювання. Протилежний підхід призвів би до нездатності держави реагувати на мінливі життєві обставини.

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

Аналогічною є позиція Конституційного Суду Латвійської Республіки, який у справі про визнання пенсії оподаткованим джерелом доходу зазначив, що оцінюючи конституційність норм, насамперед варто з'ясувати, чи перебувають особи (групи осіб) в однакових і порівнянних умовах; чи передбачають оскаржувані норми різне ставлення; чи є у різного ставлення об'єктивна і розумна підстава, тобто чи наявна легітимна мета і чи дотриманий принцип пропорційності (Рішення від 8 червня 2007 року № 2007-01-01).

Таким чином, Конституційний Суд України мав дослідити мету запровадження законодавцем оподаткування пенсії та встановити, чи є вона легітимною. Як вба-

часться зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні (реєстр. № 4576), «прийняття зазначеного законопроекту обумовлене необхідністю запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні, збільшення надходжень до бюджету та удосконалення окремих положень Податкового кодексу України, а також необхідністю реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів, недопущення втрат бюджету та забезпечення соціальної підтримки громадян виходячи з фінансових можливостей держави» (пункт 1).

Натомість у Рішенні Конституційний Суд України не дав оцінки меті прийняття Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII, обраному законодавцем способу досягнення цієї мети тощо та не врахував власної юридичної позиції, викладеної в Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001, за якою право на пенсію, її розмір, суми названих виплат можна пов'язати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів, з певними датами, від яких розпочинаються такі грошові виплати (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Непереконливим також є твердження Конституційного Суду України про те, що з огляду на численні зміни, внесені до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, «особи, які мають право на пенсійні виплати, об'єктивно не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях» (абзац десятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення), адже останні внесені зміни (Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій» від 2 червня 2016 року № 1411–VIII) поліпшують становище осіб, запроваджуючи оподаткування суми пенсій, розмір яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (а не три розміри мінімальної заробітної плати, як було передбачено в попередній редакції).

Суддя Конституційного Суду України

М. ЗАПОРОЖЕЦЬ

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів  
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I  
Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу  
України та деяких законодавчих актів України  
щодо податкової реформи»  
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України  
(конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19  
пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України  
(справа про оподаткування пенсій  
і щомісячного довічного грошового утримання)

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання від 27 лютого 2018 року № 1-рп/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (далі — Кодекс), яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

Вважаю Рішення необґрунтованим з огляду на таке.

**1.** Однією з підстав для висновку про неконституційність положення Кодексу щодо оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), Суд визнав порушення конституційного принципу рівності за майновою ознакою, передбаченого частинами першою, другою статті 24 Основного Закону України.

Суть такого порушення принципу рівності, на думку Суду, полягає у тому, що громадянин, розмір пенсії якого перевищує вказану суму (на сьогодні — 13 730 гривень), повинен сплачувати податок, а громадянин, розмір пенсії якого є нижчим цієї суми, звільнений від такого оподаткування. Суд зазначив, що застосований законодавцем підхід до визначення категорій (груп) пенсіонерів, пенсії

яких підлягають оподаткуванню, свідчить про порушення такого принципу (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, Суд, по-перше, недостатньо і непереконливо обґрунтував свій висновок, а по-друге, він суперечить іншим юридичним позиціям, на яких базується Рішення. Зокрема, йдеться про принцип верховенства права, який, на думку Суду, також було порушено встановленням оподаткування пенсій, розмір яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Суд особливо наголосив, що відповідно до принципу верховенства права закони мають бути проникнуті передусім ідеєю соціальної справедливості. У сфері пенсійного забезпечення Суд вважає справедливим такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі (підпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Разом з тим Суд не врахував інший важливий момент, який стосується принципу справедливості у сфері пенсійного забезпечення. Адже він визнав порушенням принципу рівності ситуацію, за якої оподатковуються пенсії великого розміру і не оподатковуються пенсії малого розміру. Тобто, за логікою Рішення, якби оподатковувалися усі пенсії, то порушення принципу рівності не було б. Виникає запитання: наскільки справедливим був би такий підхід.

Крім того, Суд не врахував соціально-економічних обставин запровадження оподаткування пенсій значного розміру, а саме зумовленість цього заходу фінансовою кризою та необхідністю збалансування доходів і витрат бюджету для підняття рівня соціального захисту менш матеріально забезпечених громадян України. Суд також залишив поза увагою свої попередні юридичні позиції, зокрема, про те, що:

— додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011);

— соціальна держава зобов'язана відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005);

— право на пенсію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, з фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001).

Таким чином, застосований Судом у Рішенні підхід суперечить його попереднім юридичним позиціям щодо конституційно визначених засад соціальної справедливості та рівності, допустимості запровадження законодавцем пропорційних

й ефективних форм перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян, насамперед менш соціально захищених пенсіонерів, яких в Україні є переважна більшість та яких не стосуються визнане Судом неконституційним положення Кодексу щодо оподаткування пенсій.

Такий підхід Суду навпаки можна розглядати як фактичне запровадження пільги (привілею) за ознакою майнового стану (переважно для колишніх державних службовців, інших найбільш матеріально забезпечених пенсіонерів) у вигляді заборони при законодавчому регулюванні передбачати оподаткування значних пенсій, які отримуються з Пенсійного фонду України чи бюджету.

Слід зазначити, що Європейський суд з прав людини виходить із того, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року не гарантує права на будь-які соціальні виплати у певному розмірі як такого. Так, у рішенні у справі «Великода проти України» від 3 червня 2014 року (пункти 27, 28) Європейський суд з прав людини зазначив, що «зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, Суд не вважає, що таке зменшення було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклато надмірний тягар на заявницю».

**2.** Спірним видається також твердження Суду про неконституційність положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу через те, що після запровадження з 1 липня 2014 року оподаткування пенсій (з певного розміру) Верховна Рада України тричі змінювала суми пенсій, які підлягають оподаткуванню. За юридичною позицією Суду, внесення цих змін суперечить таким елементам конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість, а отже, є підставою для визнання вказаного положення Кодексу таким, що не відповідає частині першій статті 8 Основного Закону України (підпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

З таким підходом Суду складно погодитися з огляду на його правову і соціальну вразливість, а також на те, що принцип верховенства права у цьому разі зазнав порушення лише тому, що парламент тричі після запровадження оподаткування пенсій певного розміру змінював цей розмір (до речі, у бік збільшення). Отже, за логікою Суду, якби розмір оподаткованої пенсії з 1 червня 2014 року не зазнавав змін, то й не було б порушення принципу верховенства права. На мій погляд, це є хибним, оскільки в результаті усіх цих змін збільшувався розмір пенсії, яка підлягала оподаткуванню, а отже, зменшувалася кількість пенсіонерів, на яких поширювалося таке оподаткування.

**3.** Ще однією підставою для визнання неконституційним положення щодо оподаткування пенсій Суд визнав те, що пенсія — це не дохід, а один із видів соціальних виплат у розумінні статті 46 Конституції України (підпункт 4.5 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Однак Суд не навів переконливих аргументів на користь такого висновку.

По-перше, визнання пенсії одним із видів соціальних виплат у контексті приписів статті 46 Конституції України зовсім не означає, що вони не є матеріальним доходом для відповідних категорій осіб, яким вони призначені. Для підтвердження свого висновку Суд щонайменше мав дослідити правову природу доходу, у тому числі у контексті податкового законодавства.

По-друге, свій висновок Суд підкріпив посиланням на те, що він узяв до уваги аналіз міжнародної практики. Але міжнародна практика у питанні оподаткування пенсій не є однозначною — у більшості європейських держав пенсійні виплати з державних фондів, сформованих на основі солідарної системи, визнаються доходом, який підлягає оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб (зокрема, пенсії оподатковуються в Австрії, Болгарії, Великобританії, Естонії, Іспанії, Латвії, Мальті, Молдові, Румунії, Словенії, Франції, ФРН, Швеції, Швейцарії).

У практиці Європейського суду з прав людини пенсія фактично є доходом, майновим правом у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (пункт 26 рішення у справі «Фабіан проти Угорщини» від 15 грудня 2015 року, пункт 31 рішення у справі «Суханов та Ільченко проти України» від 26 червня 2014 року), пропорційним між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами щодо захисту основоположних прав особи, легітимне обмеження якого допускається.

Таким чином, на мій погляд, при ухваленні Рішення не було дотримано правових засад діяльності Суду, які передбачають повний і всебічний розгляд справи, а також обґрунтованості ухвалених Судом рішень (частина друга статті 147 Конституції України, стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень  
абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І  
Закону України «Про внесення змін  
до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів  
України щодо податкової реформи»  
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України  
(конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19  
пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України  
(справа про оподаткування пенсій  
і щомісячного довічного грошового утримання)

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія, аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність — положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України — мають суб'єктивний та відносний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити такі заперечення щодо концепції, методології, мотивувальної та резолютивної частин Рішення:

У Рішенні Конституційний Суд України продовжив неоднозначну практику захисту найбільш захищених соціальних груп — пенсіонерів із надвисокими пенсіями та суддів, які отримують щомісячне довічне грошове утримання.



### **I. Заперечення методології Рішення**

Конституційний Суд України застосував хибний методологічний прийом для обґрунтування неконституційності оспорюваних норм, суть якого полягає в інтерпретації норм закону та підлаштуванні такого тлумачення до приписів Конституції України (сторінки 9, 11 та 14 бланку (оригіналу) Рішення), коли через статті 1, 7, 20, 24, 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та статті 12, 13, 14, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 44, 45, 49, 53 Закону України «Про пенсійне забезпечення» тлумачаться статті 8, 21, 24, 46 Конституції України. Таким чином, норми Конституції України наділяються сенсом норм закону. При цьому Конституційний Суд України повинен порівнювати норми закону України та норми Конституції України в контексті інтерпретації норм Конституції України, а не навпаки. Методологічна помилка полягає в тому, що, інтерпретуючи закони, визнається неконституційною норма самого закону.

Будь-який закон менш стабільний ніж конституція за визначенням. Сутність законодавства полягає в його динаміці, на відміну від конституції, однією з основних властивостей якої є стабільність. У цьому проявляється і сутність конституційного контролю, який є інструментом реагування на суперечності між стабільними нормами конституції та мінливим законодавством.

Практично концептуальні засади Рішення базуються не на нормах Конституції України, а на нормах законів України, а саме: «пенсією є «щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом»; «залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу) застрахованої особи, тобто від загальної суми сплачених за застраховану особу страхових внесків протягом всього періоду роботи, що передував призначенню або перерахунку пенсії»; «залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу, сплати єдиного внеску та заробітної плати в минулому, розмір якої визначався з урахуванням таких чинників: складність, умови виконуваної роботи, результати праці»; «законодавець, регулюючи відносини у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, виходив з того, що воно має здійснюватися за певними принципами» тощо.

При цьому конституційність наведених норм не є очевидною, евентуально вони можуть бути визнані неконституційними як і закони в цілому. Що буде в такому випадку — невідомо.

Таким чином, зв'язок із нормами Конституції України у висновках Рішення є примарним, виключно для проформи.

### **II. Заперечення концепції Рішення**

Концептуально Конституційний Суд України таким чином визначив сутність конституційного конфлікту у цій справі: оподаткування пенсій та щомісячного грошового утримання, що, зокрема, знайшло вияв у короткій назві Рішення. Однак при цьому Конституційний Суд України вибудовує конституційний тезаурус мотивації на нормах Конституції України, які стосуються прав і свобод людини (сторінка 5 бланку (оригіналу) Рішення), зокрема йдеться про її статті 3, 21, 24, 46.

Апелюючи до вказаних статей та обґрунтовуючи ними свою позицію, Конституційний Суд України проігнорував приписи статті 22, яка є визначальною для застосування будь-якої статті розділу II Конституції України. З іншого боку, він проігнорував приписи статті 67 Основного Закону України, відповідно до якої кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Конституційний Суд України, розглядаючи сутність конституційного конфлікту в сфері оподаткування, повинен був врахувати припис щодо обов'язку сплачувати податки. Однак у такому випадку оспорювані норми є конституційними.

Якщо Конституційний Суд України виходив із концепції, що це справа про пенсії, а в більш широкому сенсі — про соціальний захист, то він повинен був застосувати статтю 22 Конституції України. Точніше, сукупне тлумачення статей 22 та 46 Основного Закону України про соціальний захист.

При цьому Конституційний Суд України абсолютно необґрунтовано об'єднав в одне конституційне провадження справи з різною природою конституційного конфлікту — оподаткування пенсій громадян та оподаткування довічного грошового утримання суддів, чим непрямо визнав ключовий для вирішення цього конституційного конфлікту вплив статті Конституції України щодо обов'язку сплачувати податки.

Таким чином, концептуально Рішення є внутрішньо суперечливим та не відповідає жодній із теоретично можливих концепцій, прийнятних для вирішення цього конституційного конфлікту — захист прав або оподаткування. Комбінація цих двох напрямів призвела, з одного боку, до ігнорування приписів частини третьої статті 22 Конституції України, а з іншого — до ігнорування конституційного припису щодо обов'язку сплачувати податки.

Отже, Конституційний Суд України в принципі не визначив сутність конституційного конфлікту, який став причиною для розгляду цієї справи.

При цьому слід мати на увазі, що відповідь на питання, чи можна обкладати пенсії податком, у контексті світового досвіду є однозначною — можна. Це існуюча в багатьох державах практика, яка не суперечить демократичним принципам врядування та конституційним засадам.

### **III. Заперечення мотивувальної частини Рішення**

Конституційний Суд України вибудовує Рішення на п'яти суб'єктивних висновках та твердженнях щодо неконституційності оспорюваних норм. Жодне з цих тверджень не є аксіоматичним і потребує відповідного логічного та наукового обґрунтування з точки зору правової доктрини та практики її застосування. Однак Конституційний Суд України жодне з цих тверджень не обґрунтував, а запропонована ним аргументація немає нічого спільного з усталеним розумінням базисних категорій сучасного права. Як наслідок, висновки мають суб'єктивний, упереджений та волюнтаристський характер, а комбінаторна дія цих висновків і тверджень обумовила концептуальні вади та неузгодженості мотиваційної частини Рішення та неадекватність його резолютивної частини.

Йдеться, зокрема, про такі висновки та твердження.

III.1. Конституційний Суд України вважає, що «у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого забезпечуєть-

ся пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі», а отже, «запровадження її оподаткування, починаючи з певного її розміру, порушує справедливий підхід до встановлення пенсії, оскільки призводить до зменшення її фактичного розміру, який встановлюється з урахуванням співвідношення між тривалістю страхового стажу та розміром заробітної плати (доходу) застрахованої особи».

Однак ніякої кореляції між розміром пенсії та критеріями її встановлення у контексті оподаткування немає в принципі. Навпаки, досвід демократичних держав, у яких пенсії оподатковуються, свідчить про те, що оподаткування надвисоких пенсій є одним із способів встановлення соціальної справедливості шляхом зменшення розриву між великими та малими пенсіями.

III. II. Конституційний Суд України стверджує, що «упродовж двох років Верховна Рада України тричі вносила зміни. За таких обставин особи, які мають право на пенсійні виплати, об'єктивно не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях щодо стабільності правового регулювання у цій сфері», а отже, «встановлення Верховною Радою України у законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, суперечить таким елементам конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість».

Однак виокремлення в якості критерію неконституційності та складової верховенства права часту зміну законодавства без аналізу причин таких змін є очевидно помилковим шляхом. А Конституційний Суд України не проаналізував цих причин. Користуючись такою логікою, теоретично можна визнати неконституційними секвестр бюджету і навіть сам закон, оскільки вони змінюються надзвичайно часто.

Очевидно, що в разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України та її складової — економічної безпеки, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснювати пропорційний перерозподіл у своїх видатках, у тому числі шляхом їх зменшення, причому неодноразово протягом відносно короткого часового проміжку. Саме така ситуація і була наявна в Україні. Таким чином, часті зміни законодавства були викликані необхідністю стабілізувати фінансово-економічну ситуацію в Україні, викликану військовою агресією Російської Федерації.

Крім того, таким підходом до розуміння правомірних очікувань у контексті принципу верховенства права Конституційний Суд України поставив бар'єр для телеологічного тлумачення частини третьої статті 22 Конституції України в контексті збільшення або зменшення соціальних зобов'язань держави, оскільки у будь-якому випадку правомірні очікування будуть порушені незалежно від того, зменшуються чи збільшуються такого роду зобов'язання. У контексті цієї справи Конституційний Суд України потрапив таким твердженням у логічну пастку, оскільки і збільшення, і зменшення пенсій призводить до порушення правомірних очікувань.

Крім того, унеможливується обмежувальне тлумачення частини третьої статті 22 Конституції України, адже будь-яка дискримінація соціальних груп відпо-

відно до стандартів розділу II Конституції України буде визнаватися неконституційною, оскільки порушуватиметься принцип правомірних очікувань. В свою чергу, це означає, що регулювання соціальних стандартів в плані їх зменшення стає неможливим.

III.III. Конституційний Суд України вважає, що «оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану».

Однак чи порушено в цьому випадку принцип рівності в тому виді, в якому він зафіксований у Конституції України, та в тому сенсі, в якому він розуміється сучасною правовою доктриною?

Якщо розуміти цей висновок Конституційного Суду України буквально, то це означає, що просто виплата пенсії комусь у більшому розмірі, а комусь — у меншому, є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану. Крім того, слід враховувати, що Конституційний Суд України в принципі не встановив зв'язку між майновим станом та оподаткуванням пенсій. Слід також мати на увазі, що категорії «майнового стану», «принципу рівності» та «оподаткування пенсій» є оціночними, а не абсолютними.

Довести на основі принципу рівності, що оподаткування пенсій є неконституційним, — неможливо, оскільки практика держав, де застосовується оподаткування пенсій та діє принцип рівності, свідчить про протилежне.

Наслідки рішень Конституційного Суду України мають загальний характер для функціонування правової системи України. Вони стосуються не стільки конкретної справи — у цьому випадку оподаткування пенсій — скільки конституційних принципів взагалі. Конституційний Суд України формує правову доктрину і розуміння того, що чим є, у такому випадку — рівність.

До яких наслідків призведе таке розуміння рівності з точки зору оподаткування?

Соціальні системи демократичних держав (Федеративна Республіка Німеччина, країни Скандинавії) функціонують завдяки прогресивній системі оподаткування. Чи порушує такий підхід принцип рівності? Очевидно, що в розумінні Конституційного Суду України він порушує принцип рівності. Але чому така система функціонує? Тому, що в іншому випадку соціальна система працювати не буде через відсутність достатніх коштів для соціальних програм.

Крім того, слід мати на увазі, що одним зі складників принципу рівності є соціальна рівність, яку Конституційний Суд України взагалі не розглядав. А оподаткування пенсій стосується якраз соціальної рівності. Як можна розглядати дії законодавця з цієї точки зору? Якраз з точки зору забезпечення соціальної рівності. Чому? Тому, що держава не має можливості забезпечити всім великий розмір пенсій. Надвеликий розмір пенсій вона забезпечує лише дуже невеликій кількості громадян, всі інші отримують пенсії низькі і навіть нижчі за встановлений нею ж прожитковий мінімум. І через це така корекція, яка стосується виключно надвеликих пенсій, якраз забезпечує цю соціальну рівність.

Тому, формулюючи таке розуміння принципу рівності, Конституційний Суд України ставить перепону для будь-яких дій законодавця у майбутньому, пов'язаних із системою прогресивного оподаткування.

III.IV. Конституційний Суд України вважає, що «право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист громадян, яке згідно з частиною другою статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і не є заробітком громадян або іншим доходом, пов'язаним з будь-яким видом діяльності», а отже, «законодавець прирівнює пенсію до різних видів доходів громадян, однак аналіз відповідних конституційних приписів, положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні дає підстави для висновку, що пенсія — це не дохід, а один із видів соціальних виплат».

Однак стаття 46 Конституції України не порушена в цьому випадку по тій простій причині, що пенсія виплачується. А оскільки пенсія виплачується, тоді говорити про те, що є якісь порушення, пов'язані зі статтею 46 Конституції України, навряд чи можливо.

Наявність практики оподаткування пенсії в зарубіжних країнах, зокрема в США, ФРН, Іспанії, Франції, Хорватії, Норвегії та інших, свідчить про те, що пенсія входить до такої категорії податків, як загальний дохід, а отже, така практика суперечить висновку Конституційного Суду України. У Німеччині існує податок на пенсію, причому цей податок тільки для відповідної категорії осіб, а саме тих, які отримують пенсію більшу за певну межу; пенсії чиновників взагалі всі оподатковуються, тому що це вважається доходом. В Іспанії всі пенсії оподатковуються, тому що вважаються доходом. У Хорватії пенсійний дохід оподатковується. У Франції пенсії сприяють формуванню сукупного доходу як основи для податку на прибуток.

Таким чином, висновок, що пенсії в Україні не є доходом, необґрунтований, особливо з посиланням на міжнародну практику і положення законодавства про пенсійне забезпечення.

III.V. Конституційний Суд України вважає, що «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», а отже, «передбачене оспорюваним положенням Кодексу оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів зменшує його розмір та знижує досягнутий рівень гарантій незалежності суддів».

Однак Конституційний Суд України не встановив зв'язку між щомісячним довічним грошовим утриманням та недопущенням впливу або втручанням у здійснення правосуддя. Тут слід мати на увазі, що йдеться про колишніх суддів, які вже не здійснюють правосуддя. Власне, тому вони й отримують щомісячне довічне грошове утримання. Очевидно, що в цьому випадку ні про яке втручання чи вплив на здійснення правосуддя не може бути й мови. Отже, такий висновок не відповідає дійсності.

#### **IV. Заперечення резолютивної частини Рішення**

Таким чином, зважаючи на хибність висновків Конституційного Суду України, практику оподаткування окремих категорій пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддів слід визнати конституційною.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

*ІМЕНЕМ УКРАЇНИ*

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

м. Київ  
28 лютого 2018 року  
№ 2-р/2018

Справа № 1-1/2018

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Шевчука Станіслава Володимировича** — головуючого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича,**  
**Касмініна Олександра Володимировича,**  
**Колісника Віктора Павловича,**  
**Кривенка Віктора Васильовича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Мойсика Володимира Романовича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича** — доповідача,  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д. та дослідивши матеріали справи, у тому числі пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — народних депутатів України VII скликання Бондарчука О. В., Фаріон І. Д.; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О.; залучених спеціалістів — заступника члена Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), доктора юридичних наук Головатого С. П., директора Інституту української мови НАН України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П. Ю., заступника голови Координаційної ради з питань застосування української мови в усіх сферах суспільного життя при Міністерстві культури України Марусика Т. П.; письмові пояснення Голови

Верховної Ради України; наукові висновки Надзвичайного і Повноважного посла України, доктора юридичних наук, професора Василенка В. А., завідувача відділу мов України Інституту мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б. М., професора Інституту філології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктора філологічних наук, професора Клименко Н. Ф., науковців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», Інституту українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Ужгородського національного університету; інформацію Державної прикордонної служби України та пояснення свідків — народних депутатів України VI скликання Зайця І. О., Кармазіна Ю. А., Кендзьора Я. М., Ключковського Ю. Б., Томенка М. В., Конституційний Суд України

**У С Т А Н О В И В:**

1. До Конституційного Суду України звернулися 57 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики», прийнятий Верховною Радою України 3 липня 2012 року за № 5029–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Закон).

Автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11–15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності — складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

Крім того, народні депутати України стверджують, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону, оскільки під час розгляду та прийняття Верховною Радою України на пленарному засіданні 3 липня 2012 року проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) були порушені положення частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 68, статті 82, частин другої, третьої статті 84, статті 93 Конституції України, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, особистого голосування народними депутатами України. Автори клопотання зазначають, що під час голо-

сування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України були відсутні народні депутати України, чиї голоси було враховано при голосуванні за проект Закону № 9073.

**2.** Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України).

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, який має повноваження приймати закони. Прийняття законів є колективною (колегіальною) діяльністю народних депутатів України. Таке повноваження не може бути реалізовано жодним іншим органом державної влади в Україні.

Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України).

Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення. Закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу парламенту. Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів «за» для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною. Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту, як подолання вето Президента України (частина четверта статті 94), голосування під час окремих стадій процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частини п'ята, шоста статті 111), внесення змін до Конституції України (статті 154, 155, частина перша статті 156), прийняття закону про державні символи України та порядок їх використання (частина шоста статті 20), утворення тимчасових слідчих комісій (частина третя статті 89), затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (частина перша статті 135).

Основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання — періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці. На пленарних засіданнях Верховна Рада України розглядає питання та приймає відповідні рішення, що належить до її компетенції, шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України.

Суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити проекти, що стосуються будь-якого питання, крім тих законопроектів, подавати які мають право спеціально уповноважені Конституцією України суб'єкти законодавчої ініціативи



(проект закону про Державний бюджет України, законопроект про внесення змін до Конституції України тощо).

Законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України та визначені як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово. Це означає, що невідкладні законопроекти повинні бути терміново включені до порядку денного й розглядатися у пріоритетному порядку на всіх стадіях законодавчого процесу. Такий розгляд не означає зміни процедури розгляду законопроектів, визначеної в Конституції України, а є пріоритетним щодо відповідного законопроекту.

Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів.

Закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні. Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України — це обговорення законопроекту та голосування щодо нього. Крім того, обговорюються пропозиції до проекту закону. Обов'язковою умовою прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування.

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України.

2.1. Аналіз Конституції України вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності.

Так, право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Процедура ухвалення проектів законів відповідно до частин другої, третьої статті 84 Конституції України безпосередньо пов'язана з обов'язком народних депутатів України особисто брати участь у голосуванні щодо законопроектів та пропозицій до них, внесених на розгляд Верховної Ради України.

Процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України. Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та

ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів.

**3.** Конституційний Суд України дослідив свідчення народних депутатів України VI скликання та матеріали справи, у тому числі:

— стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону № 9073 тривали з 16:08:47 по 16:10:51;

— інформацію Державної прикордонної служби України щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України;

— інформацію щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073;

— дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, згідно з якими було зареєстровано 258 народних депутатів України;

— дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року о 16:00:35, згідно з якими було зареєстровано 363 народних депутати України;

— результати поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073, згідно з якими 248 народних депутатів України проголосували «за»;

— дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону № 9073;

— дані про відсутність на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку;

— дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому;

— відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон.

**4.** Аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин:

— відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення;

— включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення;

- відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні;
- позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073;
- перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування;
- блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкодження голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати;
- голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073;
- голосування одних народних депутатів України картками інших, які не знаходились у залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073.

Сукупність наведених обставин вказує на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону.

Викладене є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України.

**5.** Суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону. Однак дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

**1.** Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами.

2. Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами, визнаний 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» та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r/2018 dated February 28, 2018 in the case upon the constitutional petition of 57 People's Deputies on conformity of the Law of Ukraine «On the Principles of State Language Policy» to the Constitution of Ukraine (constitutionality)*

57 People's Deputies appealed to the Constitutional Court to recognise the Law «On the Principles of the State Language Policy» No. 5029–VI dated July 3, 2012 (hereinafter — the Law) as such that does not conform to the Constitution (unconstitutional). Furthermore, People's Deputies claim that the procedure for the consideration and adoption of the Law established by the Constitution was violated, since during the consideration and adoption of the draft Law of Ukraine «On the Principles of State Language Policy» (Reg. No. 9073) (hereinafter — the Draft Law No. 9073) by the Verkhovna Rada at a plenary session on July 3, 2012, the provisions of Articles 6.2, 8.1, 19.2, 68.1, 82, 84.2, 84.3, 93 of the Constitution, in particular regarding the right of legislative initiative, personal voting by People's Deputies, were violated.

The Verkhovna Rada shall exercise its power on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution (Articles 6.2, 19.2, 85 of the Constitution).

The laws or other acts of the Verkhovna Rada shall be adopted only under the condition of presence at the relevant plenary session at the time of the vote of the People's Deputies of Ukraine in a number not less than necessary for the adoption of the relevant decision. The law is considered adopted if the majority of the constitutional composition of the parliament voted for it. The specified requirement regarding the necessary number of People's Deputies present and votes «for» to adopt an act of parliament is not absolute. The Constitution establishes requirements for another number of People's Deputies to be present at the plenary meetings of the Verkhovna Rada and the required number of votes for the adoption of such decisions by the Parliament, as overcoming the President's veto (Article 94.4), voting at certain stages of the procedure for removing the President from office in accordance with the procedure of impeachment (Articles 111.5, 111.6), amendments to the Constitution (Articles 154, 155, 156.1), adoption of the law on the state symbols and the procedure for their use (Article 20.6), formation of temporary investigation commissions

(Article 89.3), approval of the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea (Article 135.1).

The main form of the work of the Verkhovna Rada is its plenary meetings — periodical meetings of People's Deputies during the parliamentary session, which take place under the established procedure, at a specific time and in a definite place. At plenary meetings, the Verkhovna Rada considers issues and adopts relevant decisions that fall within its competence, through personal voting by the People's Deputies.

One of the stages of the legislative process is to submit draft law to the Verkhovna Rada. The right of legislative initiative pursuant to the Constitution is exercised by the President, the Cabinet of Ministers and People's Deputies.

The subjects of the legislative initiative may submit the draft laws concerning any issue, except those draft laws which may be submitted by the subjects of legislative initiative specifically authorised by the Constitution (draft law on the state budget, draft law on amendments to the Constitution, etc.).

The procedure for reviewing the draft law is implemented through its submission to the parliament, and at certain stages of the legislative process — by making proposals to it.

Implementation of the right of legislative initiative involves not only the submission of the draft laws and other acts to the parliament, but also the mandatory consideration of legislative initiatives of the respective subjects.

Laws and other acts of the Verkhovna Rada are adopted only at its plenary meeting. The process of consideration of the draft law at plenary meetings of the Verkhovna Rada envisages the discussion of the draft law and voting on it. In addition, proposals regarding a draft law are discussed. The mandatory condition for decision making by the parliament is the personal participation of the People's Deputy in voting, which is a manifestation of his/her personal expression of will and does not depend on the type and manner of voting.

Personal vote of a People's Deputy means his/her direct expression of will in matters addressed by the parliament. Regardless of the way in which the parliament decides to adopt a decision personal voting of a People's Deputy provides for his/her personal participation in the voting process and observance of the requirements established by the Constitution concerning the disposition by a People's Deputy only of his/her right to vote, the prohibition to delegate it, and the prohibition of coercion to transfer this right. Failure to comply with these requirements is contrary to the nature of the representative mandate of the People's Deputy, who is the representative of the Ukrainian people in the Verkhovna Rada, and the principle of equality of the status of the People's Deputies.

The analysis of the Constitution indicates that its Articles 84, 91, 93, 94 establish the basic requirements for the procedure of consideration, adoption of laws and their entry into force. For instance, the right of legislative initiative, provided for in Article 93 of the Constitution, directly corresponds to the constitutional duty of the Parliament to consider the proposed draft laws, proposals to them, as well as to accept or reject them by means of personal voting of People's Deputies.

The procedure for approving draft laws in accordance with Articles 84.2, 84.3 of the Constitution is directly related to the duty of People's Deputies to personally participate

in voting on the draft laws and proposals to them, submitted for consideration to the Verkhovna Rada.

The procedure for consideration and approval by the parliament of the draft laws, consideration of proposals for draft laws should be based on the principles established by the Constitution. Failure to adhere to these principles or neglect them violates democratic requirements regarding the constitutional procedure for consideration and approval of draft laws, and also raises doubts as to the legitimacy of adopted laws.

The Constitutional Court examined the evidence of the People's Deputies of the VI convocation and the case materials, including the transcript of the evening plenary meeting of the tenth session of the Verkhovna Rada of the VI convocation dated July 3, 2012, information from the State Border Guard Service regarding the crossing of the state border of Ukraine on July 3, 2012 by the People's Deputies whose votes had been enlisted as present at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada; information on the disability sheets of the People's Deputies, whose votes had been counted in support of the Draft Law No. 9073; data on the results of the written registration of People's Deputies held on July 3, 2012 at the evening plenary session of the Verkhovna Rada; data on the results of the registration of the People's Deputies; the results of the roll-call voting of the People's Deputies using the electronic system «Rada-3» at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012 for the Draft Law No. 9073; data on the absence of consideration of amendments and proposals submitted by the People's Deputies of Ukraine to the draft Law No. 9073; data on the absence of the People's Deputies at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012 during the vote on the Draft Law No. 9073 as a whole; about non-personal voting by the People's Deputies during the adoption of the Draft Law No. 9073 as a whole; video of the plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012, at which the final vote on the draft Law No. 9073 took place and the Law was adopted.

The analysis of the above materials of the case gives the Constitutional Court the reason to consider that the procedure for reviewing and adopting the Law took place in the aggregate of the following circumstances: the absence of the Draft Law No. 9073 prepared for the second reading in the form of a comparative table, as well as the committee's opinion on it during its consideration and approval; the inclusion of the draft Law No. 9073 in the agenda of the plenary meeting of the Verkhovna Rada without indicating its full title, registration number, its wording and initiators of the submission; absence of discussion of Draft Law No. 9073 in the second reading; deprivation of the People's Deputies of their right to review their amendments and proposals to the Draft Law No. 9073 by the Verkhovna Rada; the presence of People's Deputies during the adoption of the Draft Law No. 9073 in places that make it impossible to vote in person; blocking of the speakers by People's Deputies, physical impediment to voting during the adoption of the Draft Law No. 9073 in the session hall of the Verkhovna Rada, which prevented People's Deputies from voting in person; voting of some People's Deputies by the cards of others who were in the session hall of the Verkhovna Rada during the vote on the Draft Law No. 9073; voting of some People's Deputies by the cards of others who were not in the session hall of the Verkhovna Rada during voting for the draft Law No. 9073.

All these circumstances show that the Verkhovna Rada had violated the procedure for consideration and approval of the Draft Law No. 9073, stipulated by the provisions

of Articles 84.3, 93.1 of the Fundamental Law, which also calls into question the observance of the requirements stipulated by Article 91 of the Constitution.

The above is the basis for declaring the Law unconstitutional in accordance with Article 152.1 of the Constitution.

The subject of the right to a constitutional petition substantiates the unconstitutionality of the Law not only by the violation of the constitutional procedure for its consideration and approval, but also by the non-compliance of the content of the Law with the Constitution. However, compliance of the procedure for consideration, approval and entry into force of laws established by the Constitution is one of the conditions for the legitimacy of the legislative process, in the case of its violation constitutional control should be applied not to the content of the law but to the procedure for its consideration and approval established by the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as non-confirming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the Law «On the Principles of State Language Policy» No. 5029–VI dated July 3, 2012 as amended.

The Law «On the Principles of the State Language Policy» No. 5029-VI dated July 3, 2012, as amended declared unconstitutional, shall lose its effect from the day of the adoption of the Decision by the Constitutional Court.

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Закон).

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку до деяких аспектів Рішення.

**1.** Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні дійшов висновку, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073), визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Основного Закону України; та зауважив, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону.

У мотивувальній частині Рішення Суд навів сукупність обставин, які спричинили такі порушення. Аналіз цих обставин вказує, що йдеться, зокрема, про недотримання народними депутатами України свого конституційного обов'язку голосувати особисто на пленарних засіданнях Верховної Ради України та про ряд порушень законодавчої процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Регламент).

У Рішенні доволі абстрактно викладено вимоги, за якими було встановлено порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону, що викликає принаймні такі питання:

— в яких випадках недотримання народним депутатом України конституційного обов'язку щодо особистого голосування призводить до порушення конституційної процедури ухвалення законів;

— невиконання яких саме процедурних правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Вказана проблематика є важливою зважаючи на необхідність у стабільності законодавчої діяльності Верховної Ради України для вітчизняної правової сис-



теми в цілому, оскільки, як відомо, народні депутати України часто приймали і продовжують приймати закони без дотримання свого конституційного обов'язку особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України та вимог Регламенту.

З огляду на викладене, вважаю за доцільне викласти свої міркування щодо вказаних питань.

1.1. Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, зокрема, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Таким чином, у цій статті Основного Закону України розмежовано стадії законотворчого процесу, до яких належать відносно самостійні етапи, зокрема, щодо внесення законів, їх розгляду, прийняття і набрання ними чинності.

У Конституції України визначено основні вимоги до конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності (статті 84, 91, 93, 94). Ці вимоги взаємопов'язані в межах відповідної стадії конституційної процедури і мають розглядатися зважаючи на зміст та цілі конкретної стадії.

1.2. Конституційний обов'язок щодо особистого голосування народним депутатом України на засіданнях Верховної Ради України закріплено у частині третій статті 84 Конституції України. Суд раніше вже тлумачив це конституційне положення та неодноразово у своїх рішеннях звертав увагу на питання щодо конституційного порядку прийняття парламентом рішень.

Так, Суд зазначив, що положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України; при цьому акцентував, що порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України); мотивацією цього було насамперед те, що в Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України; таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Таким чином, особисте голосування народним депутатом України є не лише його конституційним обов'язком відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України, а й складовою конституційної процедури ухвалення законів Верховною Радою України.

Разом з тим Суд не використовував у своїх рішеннях вказану складову як самостійну підставу порушення конституційної процедури ухвалення закону. Водночас у його рішеннях зазначено таке:

— положення частини другої статті 84 Конституції України треба розуміти так, що рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти,

а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, Регламентом кількості голосів на їх підтримку (абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98);

— Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (частина третя статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156) (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

— положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України треба розуміти так, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні; неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

— стаття 91 Конституції України регламентує порядок здійснення Верховною Радою України повноважень приймати закони через визначення необхідної для схвалення законопроекту кількості голосів народних депутатів України (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Враховуючи викладене, можна дійти висновку про логічний та змістовий зв'язок вимог, які містяться в частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, який полягає у тому, що особисте голосування народним депутатом України не є самостійною та єдиною умовою прийняття парламентом закону, і має розглядатися з урахуванням результатів голосування народних депутатів України за прийняте рішення в цілому (тобто з урахуванням необхідної для прийняття закону кількості голосів — за статтею 91 Основного Закону України — більшості від конституційного складу Верховної Ради України).

Цей висновок підтверджують і такі аргументи.

Суд зазначав, що в Конституції України не встановлено, зокрема, випадків і підстав визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності; ці питання підлягають врегулюванню Регламентом (абзац шостий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Виходячи з аналізу статей 47, 48 Регламенту, неособисте голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України не є автоматичною підставою для скасування результатів голосування народних депутатів України та прийнятих парламентом законів.

Враховуючи викладене, факт неособистого голосування, який не впливає на результати голосування в цілому, не може призвести до такого скасування.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року дійшов висновку, що рішення про звільнення заявника (судді) було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів України; присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег (пункт 145). Тобто, хоча і в іншому аспекті, однак акцентовано, що неособисте голосування народним депутатом України спричиняє порушення процедури ухвалення рішення парламентом, враховуючи результати такого голосування загалом.

Натомість у Рішенні, виходячи з недостатньої аргументації пункту 4 його мотивувальної частини, закладено ідею, що недотримання лише конституційного обов'язку щодо особистого голосування народними депутатами України є достатньою підставою для визнання конституційної процедури ухвалення закону порушеною. Така ідея, закладена Судом у Рішенні, розвиваючи його попередню юридичну позицію у контексті важливості дотримання парламентарями вказаного обов'язку, не узгоджується зі сформованою Судом практикою, з якої, як зазначалось, випливає наявність логіко-змістового зв'язку вимог, які містяться у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, що означає їх прийняття за умови особистого голосування більшості від конституційного складу парламенту. При цьому у Рішенні не вмотивовано іншого розуміння статті 91 Конституції України, ніж те, що впливає з її змісту та попередніх позицій Суду, а саме: закони приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Водночас вказана ідея Рішення дисонує з конституційним статусом Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, конституційний склад якої становить чотириста п'ятдесят народних депутатів України (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України). У Рішенні Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 в аспекті розуміння такого конституційного статусу, зокрема, вказано, що Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України; повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій (абзаци перший, третій пункту 1 резолютивної частини). Отже, повноваження єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо прийняття закону не здійснюються окремо народним депутатом України, а реалізуються діяльністю парламентарів колегіально та спільно, що виражається, зокрема, у прийнятті законів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 226 народних депутатів України).

Таким чином, вважаю, що недотримання парламентарями свого конституційного обов'язку щодо особистого голосування не є самостійною і єдиною складовою порушення конституційної процедури ухвалення законів парламентом. Критерієм порушення такої процедури слід вважати недотримання вимог частини третьої статті 84 та статті 91 Конституції України у їх системному зв'язку, тобто, якщо випадки неособистого голосування парламентарів впливають на результат голосування за закон в цілому, і внаслідок цього не голосує більшість

від конституційного складу Верховної Ради України — 226 народних депутатів України.

1.3. Із Рішення випливає, що порушення конституційної процедури розгляду Закону відбулося, зокрема, фактично внаслідок системного недотримання парламентарями вимог Регламенту. Суд у вказаному контексті утримався від ґрунтовних пояснень, хоча раніше він висловлював позицію, що неконституційним може бути визнаний той правовий акт, стосовно якого були порушені процедурні вимоги, що встановлюються Конституцією України, а не іншими правовими актами (Рішення Суду від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000).

Враховуючи викладене, вважаю за доцільне висловити деякі міркування щодо цього.

Звісно, що ігнорування будь-якої вимоги Регламенту не може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності, однак це може статися у складних випадках недотримання законодавчої процедури.

Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади; такий представницький характер забезпечується її формуванням шляхом прямих виборів і функціонуванням на засадах колегіальності (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

У зв'язку з цим парламент наділений одним зі своїх основних конституційних повноважень — прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Верховна Рада України як представницький орган здійснює законодавчу діяльність насамперед для вираження волі народу України, а отже, вона має забезпечувати досягнення компромісу між різноспрямованими соціальними, політичними інтересами, вирішення суспільних конфліктів та становлення політико-правового консенсусу загалом. Як вказав Суд у Рішенні від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003, прийняття рішень Верховною Радою України здійснюється виключно на її пленарних засіданнях і являє собою процес формування та вираження волі парламенту України; рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Загальною декларацією про демократію передбачено, що демократія вимагає існування представницьких інституцій на всіх рівнях, у тому числі парламенту, в якому представлені усі учасники суспільства та який наділений необхідними владними повноваженнями і засобами для вираження волі народу, зокрема через здійснення законодавчої діяльності (§ 11 Загальної декларації про демократію, прийнятої Радою Міжпарламентського Союзу на 161-й сесії, Каїр, 16 вересня 1997 року).

Таким чином, законодавча діяльність Верховної Ради України як представницького органу практично неможлива без дотримання законодавчої процедури, яка має сприяти наявності дискусій, пошуку адекватних рішень, забезпечувати представництво, легітимність прийнятих рішень та прийняття правового закону.

Верховна Рада України, виходячи з положень статей 6, 8, 19 Конституції України (зокрема, закріплених ними принципів верховенства права, законності, правової визначеності), зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень

та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, у тому числі дотримуючись конституційно визначених та законодавчо встановлених процедурних правил.

Конституція України визначає лише основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. При цьому Основний Закон України передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України визначає також Регламент (частина п'ята статті 83). Зокрема, Регламентом встановлено законодавчу процедуру (частина друга статті 1). Така процедура включає відповідні етапи та ряд організаційно-технічних дій (зокрема, внесення законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, підписання та опублікування; як правило, законопроект розглядається за процедурою трьох читань із дотриманням ряду вимог), що має гарантувати дійсне волевиявлення парламенту як представницького органу та забезпечити прийняття ним правового рішення. До речі, випадки відхилення від законодавчої процедури обмежені і передбачені Регламентом (частина третя статті 50). Отже, визначення у Конституції України та Регламенті процедури прийняття Верховною Радою України законів, дотримання такої процедури є важливими процесуальними складовими належного, заснованого на конституційних нормах, порядку прийняття законів та гарантією відповідності їх змісту реальному волевиявленню парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Таким чином, недотримання вимог Регламенту має враховуватися Судом у процесі встановлення факту порушення конституційної процедури ухвалення, розгляду закону та набрання ним чинності, якщо таке недотримання не забезпечило реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Виходячи з пункту 4 мотивувальної частини Рішення, порушення конституційної процедури розгляду Закону спричинено сукупністю обставин, ряд з яких (зокрема, включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів; відсутність підготовлених до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні) свідчить про недотримання вимог Регламенту та встановленої ним законодавчої процедури. При цьому Суд не мотивував, яким чином ці обставини пов'язані з порушенням конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Такий підхід Суду уможливорює думку, що недотримання законодавчої процедури може бути достатньою підставою для визнання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності порушеною.

Як зазначалось, ігнорування правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення законів чи набрання ними чинності (якщо це нівелює реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень). Однак з метою запобігання широкому трактуванню порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності у кожному випадку Суд має обґрунтувати зв'язок між недотриманням правил Регламенту та порушенням конкретних норм Конституції

України, якими визначені вимоги до вказаної процедури, що полягає, зокрема, у встановленні того, яким чином ці правила впливають із таких вимог та забезпечують їх реалізацію. До речі, у Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні» (прийнятому на 85-му пленарному засіданні, 17–18 грудня 2010 року) вказано, що судова практика конституційного суду повинна бути послідовною і базуватися на переконливих аргументах для того, щоб бути прийнятною для народу (пункт 38).

Таким чином, у Рішенні слід було мотивувати порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону у контексті недотримання відповідних вимог Регламенту.

**2.** Згідно з пунктом 2 резолютивної частини Рішення Закон втрачає чинність з дня ухвалення Рішення. Рішення не передбачає жодних юридичних способів, які могли б убезпечити утворення прогалини у правовому регулюванні у зв'язку з вказаним.

Закон визначав порядок застосування мов в Україні, статус регіональних мов та мов меншин України, захист мовних прав людини та громадянина, засади використання мов (у тому числі регіональних та мов меншин) у різних сферах суспільного життя. З дня набрання чинності Законом згідно з пунктом 2 його розділу X «Прикінцеві положення» втратили чинність Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8312–XI; Постанова Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8313–XI.

Таким чином, з моменту ухвалення Рішення залишається неврегульованим статус мов національних меншин України, а також питання застосування мов в Україні в цілому, що утворює суттєву прогалину у правовому регулюванні.

Існування такої прогалини не сприяє дотриманню статей 10, 11, частини п'ятої статті 53 Конституції України, а також реалізації основоположних прав і свобод національних меншин України та міжнародних стандартів у захисті їх мовних прав, зокрема, принципів та цілей Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин 1995 року, ратифікованої Україною 9 грудня 1997 року, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року, ратифікованої Україною 15 травня 2003 року.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Єлоєв проти України» від 6 листопада 2008 року звертає увагу, що існування законодавчих прогалин може зумовлювати недотримання принципу правової визначеності як одного з основних елементів верховенства права (пункт 53).

Із Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні» вбачається, що остаточне рішення конституційного суду має базуватися на критерії пропорційності, відповідно до якого вимога дотримання конституційності повинна бути збалансованою відносно негативних наслідків скасування конституційних змін, зокрема, коли рішення суду ґрунтується тільки на формальних або процедурних підставах, основний ефект від такого рішення також повинен бути взятий до уваги (пункт 38). Цю позицію можна розглядати в іншому аспекті. Необхідність врахування наслідків від

рішень Суду, якими закони визнаються неконституційними тільки через порушення конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності, обумовлена тим, що, як правило, залишається неврегульованим значний масив суспільних відносин. Водночас неконституційність законів у зв'язку з порушенням вказаної процедури не означає їх неконституційності за змістом.

Враховуючи викладене, у таких випадках може бути доцільним та допустимим відтермінування Судом на підставі частини другої статті 152 Конституції України, статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» втрати чинності законом, що визнаний неконституційним, на певний строк, щоб законодавець мав час на врегулювання відповідних питань, які в результаті вказаного залишаються без нормативного визначення. Проте строк такого відтермінування не може бути занадто довгим і нівелювати ефективність конституційного контролю як такого. У такий спосіб буде забезпечено пропорційність між метою конституційного контролю і наслідками рішень Суду та нанесено меншої шкоди правовому регулюванню відповідних суспільних відносин порівняно з наявністю суттєвої прогалини у праві, зумовленої визнанням закону неконституційним тільки через порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

Отже, Суд у Рішенні мав би звернути увагу на те, що з моменту його ухвалення залишається законодавчо неврегульованим визначений раніше Законом статус мов національних меншин України та застосування мов в Україні, що вимагає відтермінування втрати ним чинності.

Суддя Конституційного Суду України

В. ГОРОДОВЕНКО

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М. М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон). Суд констатував порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів України як підставу для визнання Закону неконституційним.

Однак у мотивувальній частині Рішення Суд безпідставно вдався до довільного «роз'яснення» положень Конституції України, яке не ґрунтується на її нормах та на способах тлумачення правових норм, таких як системний, телеологічний, логічний тощо.

**1.** Зважаючи на те, що всі рішення Суду є важливими офіційними документами, які відповідно до статті 151<sup>2</sup> Конституції України є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскарженими, вони мають бути викладені чітко та зрозуміло з наведенням правових аргументів, які ґрунтуються на нормах Конституції та законів України.

Водночас у Рішенні знехтувано навіть ординарними правилами юридичної техніки<sup>1</sup>.

1.1. Пункт 2 мотивувальної частини Рішення не містить посилань на норми Конституції України, які мають важливе значення для вирішення питання щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів, а також на рішення Суду, у яких викладено юридичні позиції щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у пункті 2 мотивувальної частини Рішення, наводячи своє розуміння окремих норм Конституції України, Суд не послався на жодне положення Конституції України, а саме на:

— статтю 75, пункт 3 частини першої статті 85, за якими єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, до повноважень якої належить, зокрема, прийняття законів;

— частину першу статті 82, яка передбачає, що Верховна Рада України працює сесійно;

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Українська енциклопедія. — 2004. — Т. 6: Т-Я. — 478 с.



— частини другу, третю статті 84, якою встановлено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто;

— статтю 91, відповідно до якої Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією;

— статтю 93, згідно з якою право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України; законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Відсутність у пункті 2 мотивувальної частини Рішення посилань на вказані норми Основного Закону України ставить під сумнів правильність наведеної Судом інтерпретації Конституції України.

1.2. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення, зокрема, зазначено, що «Верховна Рада України... має повноваження приймати закони» (абзац другий); «Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України)» (абзац третій).

Наведені «роз'яснення» Конституції України є нечіткими, неповними та невичерпними, оскільки прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) є лише одним із повноважень парламенту, які встановлені не лише в статті 85, а й в інших статтях Основного Закону України (зокрема, у статтях 87, 88, 89). Повноваження Верховної Ради України визначаються також у законах України.

1.2.1. Суперечливими є формулювання першого, третього речень абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: «Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення... Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів «за» для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною».

Наведене формулювання першого речення є суперечливою інтерпретацією статті 91 Конституції України, оскільки Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти не «за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення», а згідно із вказаною статтею більшістю народних депутатів України від її конституційного складу.

Присутність на пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України «у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення» не є вимогою статті 91 Конституції України.

Крім того, зміст третього речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не узгоджується зі змістом першого речення цього абзацу, що унеможливує правильне розуміння статті 91 Основного Закону України.

Таким чином, у зв'язку з недотриманням вимог чіткості та зрозумілості, передбачених щодо офіційного документа, яким є Рішення, а також юридичної техніки перше, третє речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення

не узгоджуються зі статтею 91 Конституції України та містять її довільну інтерпретацію.

1.3. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення є положення, які не стосуються предмета конституційного провадження у справі та не мають правового значення для вирішення питання порушення під час прийняття Закону встановленою Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у четвертому реченні абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення зазначається, що «Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту», та містяться посилання на положення частини шостої статті 20, частини третьої статті 89, частини четвертої статті 94, частин п'ятої, шостої статті 111, частини першої статті 135, статей 154, 155, частини першої статті 156 Основного Закону України.

Однак у вказаних статтях Конституції України не йдеться про кількість присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України.

Таким чином, зміст четвертого речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не стосується порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів та не підтверджується посиланням на конкретні норми Основного Закону України.

1.4. Твердження абзацу п'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення «основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання» не ґрунтується на аналізі Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (далі — Регламент).

Крім того, положення «пленарні засідання — періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці» суперечить принципу правової визначеності, оскільки незрозуміло, про яку встановлену процедуру, визначений час та визначене місце йдеться. Зокрема, відповідно до статті 2 Регламенту Верховна Рада України проводить засідання у будинку Верховної Ради України (місто Київ, вул. Грушевського, 5); за рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, її засідання можуть проводитися в іншому місці (частина перша, перше речення частини другої).

1.5. Абзаци п'ятий (щодо пленарних засідань Верховної Ради України), шостий (стосовно внесення законопроекту до Верховної Ради України та права законодавчої ініціативи), сьомий (в якому йдеться про «законопроекти, що стосуються будь-якого питання») пункту 2 мотивувальної частини Рішення не пов'язані єдиним предметом правового регулювання.

Крім того, в абзаці сьомому пункту 2 мотивувальної частини Рішення формулювання «суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити законопроекти, що стосуються будь-якого питання» є хибним, оскільки суперечить статті 92 Конституції України.

Верховна Рада України повноважна приймати закони України лише щодо питань, які відповідно до статті 92 Конституції України визначаються виключно

законами. Згідно з принципом поділу влади Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 6, частина друга статті 19 Конституції України). Тому суб'єкти права законодавчої ініціативи не повноважні вносити «законопроекти, що стосуються будь-якого питання», тобто питань, які віднесені до повноважень інших органів державної влади.

1.6. Абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини Рішення щодо порядку позачергового розгляду внесеного до Верховної Ради України Президентом України законопроекту є інтерпретацією частини другої статті 93 Конституції України, що не стосується вирішення Судом питання порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

У конституційному поданні суб'єкт права на конституційне подання не порушує питання щодо перевірки Закону на відповідність частині другій статті 93 Конституції України, якою передбачений позачерговий порядок розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні.

1.7. Незрозуміло, на яких правових нормах, зокрема Конституції України, ґрунтується таке формулювання абзацу дев'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: «Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього».

Оскільки Суд не навів обґрунтування цього твердження та не послався на жодну норму Конституції України, Регламенту чи іншого закону України, наведене формулювання є невмотивованим та не відповідає засаді правової визначеності.

Незрозуміло також те, що охоплює формулювання «процедура розгляду проекту закону»: конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів (частина перша статті 152 Основного Закону України) чи якусь іншу процедуру, яка регулюється іншими нормативно-правовими актами.

1.8. В абзаці десятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення вказано, що «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів», проте не наведено правового обґрунтування та посилання на Конституцію України.

Невизначеним із правової точки зору є поняття «законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів», оскільки воно не міститься ні в Конституції України, ні в Регламенті. Натомість у Регламенті, наприклад, використовується поняття «суб'єкт права законодавчої ініціативи».

Без посилання на Конституцію України та Регламент необґрунтованим є також твердження про те, що розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів є обов'язковим.

2. В абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення йдеться про аналіз Конституції України, який вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Однак у Рішенні не наведено правового аналізу Конституції України, на підставі якого Суд дійшов такого висновку.

Також не зазначено, які конкретні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності закріплені у вказаних нормах Основного Закону України. Із абзацу першого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення вбачається, що у кожній із наведених статей Конституції України містяться вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності.

2.1. Необґрунтованим, тобто без посилання на норми Конституції України та Регламенту, є твердження абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення про те, що право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, кореспондується з обов'язком парламенту розглянути «пропозиції» до внесених проектів законів.

2.2. У першому реченні абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення стверджується, що «процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України». Однак Суд не наводить та не розкриває змісту принципів, «визначених Конституцією України», що не відповідає засаді правової визначеності як складовій принципу верховенства права.

2.2.1. У Рішенні вказано: «Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів» (друге речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Запитання викликає не лише відсутність чіткого визначення принципів, передбачених Конституцією України («цих принципів»), а й розуміння поняття «демократичні вимоги», яке в Рішенні також є невизначеним. Оскільки як «принципи, визначені Конституцією України», так і «демократичні вимоги» стосуються процедури розгляду та ухвалення законопроектів, залишається незрозумілим і те, чи є поняття «принципи, визначені Конституцією України» та «демократичні вимоги» близькими або ідентичними, чи вони все ж вживаються на позначення різних правових категорій.

Про «принципи, визначені Конституцією України» та про «демократичні вимоги» нічого не вказано і в пунктах 3, 4, 5 мотивувальної частини Рішення.

Вважаю, що довільна інтерпретація статей 91, 93 Конституції України в мотивувальній частині Рішення призводить до неправильного їх сприйняття та розуміння, що з правової точки зору є неприпустимим, оскільки суперечить ідеї найвищої юридичної сили Основного Закону України.

Крім того, посилання на статтю 91 Конституції України міститься лише в абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 та абзаці десятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення.

**3.** В абзаці першому пункту 3 мотивувальної частини Рішення йдеться про те, що Суд дослідив «свідчення народних депутатів України VI скликання», тобто народних депутатів України Верховної Ради України VI скликання.

Однак у Рішенні не зазначено ні форми свідчень, ні інформації про те, чого саме стосуються свідчення народних депутатів України чи про що в них йдеться.

3.1. У пункті 3 мотивувальної частини Рішення не з'ясовано, що становлять «дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України», «дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону № 9073», «дані про відсутність на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку», «дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому», не вказано походження цих даних чи їх офіційного джерела.

По суті, у пункті 3 мотивувальної частини Рішення, крім «свідчень народних депутатів України VI скликання», наданих щодо не вказаних у Рішенні обставин, стенограми вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) тривали з 16:08:47 по 16:10:51, та відеозапису пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, не наведено конкретних і переконливих аргументів недотримання Верховною Радою України конституційних вимог щодо процедури розгляду та ухвалення Закону.

**4.** Положення пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким «аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин», сформульоване нечітко та не відповідає вимозі правової визначеності.

Оскільки пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення відокремлені один від одного, то обставини, наведені у пункті 4 мотивувальної частини Рішення, не мають чіткого причинно-наслідкового зв'язку зі свідченнями народних депутатів України, стенограмою, інформацією та даними, викладеними в пункті 3 мотивувальної частини Рішення.

Із пункту 4 мотивувальної частини Рішення незрозуміло, яке значення у питанні встановлення порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону мають такі обставини, як «відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення», «включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення», «відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні», «позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073», «перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування», «блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкоджання голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати», «голосування

одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073», викладені в абзацах другому, третьому, четвертому, п'ятому, шостому, сьомому, восьмому цього пункту.

Вважаю, що вказані обставини не можуть розглядатись як такі, що мають юридичне значення для питання, яке вирішується в цій справі, у зв'язку з відсутністю належного правового обґрунтування встановлення цих обставин, а також наведення правових аргументів щодо того, що конкретна обставина підтверджує порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Перерахування наведених обставин і твердження щодо їх «сукупної дії» не дають можливості ідентифікувати ту чи іншу обставину як конкретне порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Твердження абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким «сукупність наведених обставин вказує на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України», не дає можливості ідентифікувати наявність тієї чи іншої обставини як порушення частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України.

Крім того, формулювання абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення «що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України» вказує на те, що Суд не має достатніх доказів на підтвердження того, що при прийнятті Закону відбувалося особисте голосування народних депутатів України меншою кількістю від конституційного складу Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Висловлення Судом сумніву щодо порушення статті 91 Конституції України згідно з її частиною першою статті 152 не може бути підставою для визнання Закону таким, що не відповідає Основному Закону України.

4.1. Неоднозначним є формулювання «системний характер», яке міститься в абзаці одинадцятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення, оскільки воно сприймається так, що Верховна Рада України при розгляді та ухваленні законів України, постанов, інших актів і рішень системно порушує конституційну процедуру їх розгляду та ухвалення.

На мою думку, використане формулювання «системний характер» є безпідставним, помилковим та недоречним.

**5.** Вважаю за необхідне звернути увагу на те, що в мотивувальній частині Рішення немає жодного посилання на рішення Суду, в яких викладено юридичні позиції щодо виключно особистого голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України при прийнятті законів, постанов, інших актів та рішень.

Ідеться, зокрема, про Рішення Суду у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, у якому містяться правові позиції стосовно:

— особистого голосування народних депутатів України, яким завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України (абзаци третій, четвертий пункту 1 мотивувальної частини);

— конституційної вимоги остаточного прийняття законів, постанов та інших актів Верховної Ради України більшістю голосів від її конституційного складу (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини);

— того, що повноваження народного депутата України особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України не підлягає подальшому делегуванню, а практика голосування одного народного депутата України за іншого є неконституційною (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні у справі про ратифікацію Хартії про мови 1992 року від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 Суд роз'яснив положення частини першої статті 152 Конституції України щодо можливого визнання неконституційним того акта, стосовно якого були порушені процесуальні вимоги, що встановлюються саме Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

Відсутність посилань на конкретні положення Конституції України, нечіткість, непослідовність викладення аргументів щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону дають підстави стверджувати, що наведене мотивування є непереконливим, нечітким та неоднозначним, а Рішення не містить зрозумілого юридичного обґрунтування того, що при прийнятті Закону було порушено конституційну процедуру розгляду та ухвалення Закону. Зокрема, у мотивувальній частині Рішення чітко не вказано, чи було порушено статтю 91 Конституції України під час ухвалення Закону, а також у чому конкретно полягало порушення частини першої статті 93 Основного Закону України.

Необґрунтованим є визнання Закону неконституційним лише у зв'язку з недотриманням конституційної вимоги щодо особистого голосування кожного народного депутата України при прийнятті рішень на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84 Конституції України) без встановлення того, що під час голосування за Закон проголосувало менше народних депутатів України від конституційної більшості Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Зазначене дає підстави для висновку, що в пунктах 2, 3, 4 мотивувальної частини Рішення не дотримано принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права та верховенства Конституції України, яка має найвищу юридичну силу (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Наведені недоліки не дають можливості вважати, що мотивувальна частина Рішення беззаперечно підтверджує його резолютивну частину, ґрунтується на Конституції України та узгоджується з нею.

Суддя Конституційного Суду України

М. ГУЛЬТАЙ

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України  
Запорожця М. П.

стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (пункт 1 резолютивної частини). У Рішенні Конституційний Суд України констатував порушення Верховною Радою України процедури розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073), визначеної положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, а також поставив під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини).

На підставі положень статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне звернути увагу на таке.

**1.** Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Конституційний Суд України зазначив, що такими конституційними положеннями є: «рішення парламенту приймаються виключно на його пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто; визначена кількість голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту, яка необхідна для прийняття того чи іншого рішення» (абзац другий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Верховна Рада України є органом державної влади, діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі через прийняття законів шляхом голосування народних депутатів України; голосування у Верховній Раді України в контексті частини другої статті 84 Конституції України — це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто. Вимога щодо особистого голосування народного депутата України також визначена у частині третій статті 47 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі — Регламент) та пункті 4



частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України». За юридичною позицією Конституційного Суду України особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування; у Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України; таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України; практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Варто зазначити, що у частині другій статті 84 Конституції України, як і у будь-якому іншому положенні Конституції України, не встановлено вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не передбачено випадків і підстав для визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності. Натомість у Регламенті закріплено механізм контролю Верховної Ради України, в тому числі за дотриманням вимог статей 84, 91 Основного Закону України.

Відповідно до частини другої статті 47 Регламенту рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом. Відкрите голосування здійснюється кожним народним депутатом України особисто за допомогою електронної системи або шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) (частина друга статті 37 Регламенту).

Способом перевірки присутності народного депутата України (а отже, й особистого голосування) є передбачена частиною першою статті 26 Регламенту особиста реєстрація народних депутатів перед відкриттям кожного пленарного засідання (на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності власноручним підписом); у залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату України за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради України; спірні питання розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту (частина четверта статті 26 Регламенту). Таким чином, саме письмова форма реєстрації народного депутата України підтверджує його офіційну (реальну) присутність на засіданнях Верховної Ради України та в подальшому може бути підставою для встановлення факту голосування одного народного депутата України за іншого (внутрішній контроль, який має здійснювати Верховна Рада України).

Механізм такого контролю висвітлено у статті 48 Регламенту, за змістом якої до підписання відповідного акта Верховної Ради України Головою Верховної Ради України у разі порушення встановленої Регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи чи його представник можуть звернутися до головуючого на пленарному засіданні із заявою про порушення Регламенту при розгляді й голосуванні питання; головуючий

на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень Регламенту, які виникли при розгляді й голосуванні питання, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради України повторне голосування без обговорення (частини третя, четверта).

У разі якщо в результаті вжитих головуєчим на пленарному засіданні заходів не забезпечено припинення порушення Регламенту та не усунуто наслідків цього порушення при голосуванні за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради України в цілому або якщо головуєчий на пленарному засіданні залишив заяву без розгляду, народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи може у дводенний строк звернутися до Голови Верховної Ради України з відповідною письмовою заявою; одночасно народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому; Голова Верховної Ради України або Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України направляє проект постанови Верховної Ради України в день його внесення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, для попереднього розгляду і внесення пропозицій; комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, в терміновому порядку, але не пізніше як за три дні від дня одержання проекту постанови Верховної Ради України з урахуванням календарного плану роботи сесії Верховної Ради України, готує висновок щодо доцільності його прийняття чи відхилення (частини п'ята — восьма статті 48 Регламенту).

Таким чином, голосування одного народного депутата України за іншого дає підстави для застосування Верховною Радою України механізму, за допомогою якого можна уникнути прийняття неправомірного рішення, встановити факт порушення вимог статті 47 Регламенту, а також здійснити реагування на недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування. Такий висновок може бути наданий Комітетом Верховної Ради України або ж встановлений Тимчасовою спеціальною комісією, Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України. Тобто, як уже зазначав Конституційний Суд України, факти відсутності народних депутатів України у сесійній залі в момент голосування мають бути встановлені компетентними державними органами (Ухвала Конституційного Суду України від 11 липня 2002 року № 46-у/2002).

Натомість як обґрунтування тверджень щодо неконституційності Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення (як того вимагає частина третя статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України») до конституційного подання долучено лише стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року; дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України; дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року; результати поіменного голосування народних депутатів України за

допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073.

Народні депутати України не надали офіційно встановлених фактів порушення статей 84, 91 Конституції України (неособистого голосування народних депутатів України), зокрема не долучили офіційних документів та не зробили спробу встановити факт фальсифікації під час голосування за проект Закону № 9073, підтверджений належним чином оформленим актом Комітету Верховної Ради України або іншим офіційним документом Тимчасової спеціальної комісії, Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, не додали документів щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, копії листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073, копію таблицю обліку робочого часу (який ведеться на основі журналу відвідування народними депутатами засідань Верховної Ради України) тощо. Доданий до матеріалів справи відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, може бути лише підставою для встановлення уповноваженим органом факту порушення народними депутатами України вимог частини третьої статті 84 Основного Закону України.

Проте варто зазначити, що загальноприйнятим є твердження, що Конституційний Суд України є судом права, а не факту. Тобто Конституційний Суд України не встановлює фактів, що підтверджує його практика (ухвали від 17 червня 1997 року № 24-з, від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001, від 14 березня 2002 року № 1-у/2002, від 21 травня 2013 року № 20-у/2013); орган конституційної юрисдикції також не уповноважений проводити слідчі дії (Ухвала від 28 лютого 2001 року № 1-у/2001) та вирішувати питання щодо процедури голосування (Ухвала від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Натомість в ухваленому Рішенні Конституційний Суд України вдався до дослідження фактичних обставин справи (пункти 3, 4 мотивувальної частини), при цьому він не використав можливість зміни власних юридичних позицій (як це передбачено у частині другій статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України») та не дослідив, чи були об'єктивні підстави необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України тощо.

Крім того, Конституційний Суд України не врахував юридичну позицію, викладену в Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, за якою положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України рішень треба розуміти так, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні; неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини). Рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти,

а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, Регламентом кількості голосів на їх підтримку (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91 Основного Закону України).

Отже, говорити про порушення конституційної процедури ухвалення відповідного акта Верховної Ради України доречно лише у випадку, коли неособисте голосування народних депутатів України спричинило ненабрання необхідної для прийняття рішення Верховною Радою України більшості голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Інший підхід може призвести до зловживання народними депутатами України правом особистого голосування, в результаті чого внаслідок недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування хоча б одного народного депутата України, виникали б підстави для констатування порушення процедури ухвалення того чи іншого акта Верховної Ради України (навіть за умови, що кількість голосів була б значно більшою від конституційного складу Верховної Ради України). Конституційний Суд України має виходити з позиції, за якою не кожне порушення Конституції України є таким, що дає підстави для визнання закону неконституційним, а тому в кожному конкретному випадку необхідно оцінювати зміст дій та їх наслідки. Така позиція запроваджена Конституційним Судом Литовської Республіки, зокрема у його Рішенні від 31 березня 2004 року.

Однак у будь-якому разі бездіяльність Верховної Ради України, що полягає у незастосуванні (ігноруванні) внутрішнього механізму контролю за особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях, технічна недосконалість існуючих способів голосування, а також відсутність відповідальності за використання одним народним депутатом України картки іншого народного депутата України при реєстрації та голосуванні за допомогою електронної системи призводять до системного недотримання вимог частини третьої статті 84 Конституції України, демонструють неповагу до законодавства України, дискредитують авторитет органу законодавчої влади. Наприклад, за конституційним правом Литовської Республіки, Республіки Польща порушення народним депутатом вимог щодо особистого голосування може стати підставою для притягнення його до відповідальності. Так, у Рішенні Конституційного Суду Литовської Республіки від 27 жовтня 2010 року (у справі № 32/2010-33/2010) орган конституційної юрисдикції неодноразово наголошував, що за грубе порушення Конституції Литовської Республіки або порушення присяги є підстави для анулювання мандата члена Сейму. Натомість у Регламенті прямо не визначено наслідків для народних депутатів України за неособисте голосування.

Крім того, Конституційний Суд України у Рішенні не дав оцінку аргументів народних депутатів України щодо порушення порядку роботи Верховної Ради України та її комітетів (процедури розгляду законопроектів комітетом, візування законопроектів головою головного комітету, керівником секретаріату цього комі-

тету тощо). Відповідно до частини першої статті 89 Основного Закону України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Виконуючи законопроектну функцію, комітети Верховної Ради України, зокрема, розробляють проекти законів, інших актів Верховної Ради України; готують висновки і пропозиції щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацьовують за дорученням Верховної Ради України окремі законопроекти за наслідками їх розгляду у першому та наступних читаннях; узагальнюють зауваження і пропозиції, що надійшли до законопроектів; звертаються до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

Аналіз змісту наведених положень дає підстави для висновку, що з огляду на покладені на комітети конституційні функції (здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, тощо), їх висновки мають враховуватися Верховною Радою України при розгляді законопроектів.

Натомість Конституційний Суд України у Рішенні не надав оцінку твердженням народних депутатів України про неврахування Верховною Радою України під час розгляду проекту Закону № 9073 Висновку Комітету з питань культури і духовності від 23 травня 2012 року, витягу з протоколу засідання Комітету з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122, що також є додатковою підставою для перевірки на відповідність Закону вимогам частини першої статті 89 Конституції України.

**2.** Варто зазначити, що автори клопотання також просили Конституційний Суд України перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону (йдеться про положення частин другої, третьої статті 7, частин першої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої — третьої статті 12, статті 13, частин першої — третьої статті 14, статті 15, частин першої, третьої статті 18, частини першої статті 25, частини першої статті 27). Натомість Конституційний Суд України висловив позицію, за якою «дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення).

Зазначена позиція вбачається недосконалою.

По-перше, рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151<sup>2</sup> Конституції України), тобто обов'язковою є не лише резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України, а й мотивувальна, відповідно визнавши неконституційними положення Закону, Конституційний Суд України убезпечив би суспільство від можливості прийняття законів України з аналогічними положеннями

(в аналогічних редакціях). Натомість згідно з Рішенням Верховна Рада України може прийняти аналогічний за змістом закон, однак із дотриманням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

По-друге, визнання неконституційними зазначених у конституційному поданні положень Закону дало б підстави для визнання неконституційним Закон у цілому, адже за неконституційності оспорюваних положень Закон втратив би юридичне значення та не підлягав би застосуванню як цілісний акт. Із цього приводу варто одразу зазначити, що за практикою Конституційного Суду України, а саме юридичною позицією, яка міститься, зокрема, в його Рішенні від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008, закон визнається неконституційним у цілому, якщо внаслідок визнання неконституційними ряду положень втрачається його юридичне значення, внаслідок чого його не можна застосувати як цілісний правовий акт.

Отже, вважаю, що Конституційний Суд України мав насамперед перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, щодо яких звернулися автори клопотання, та у разі визнання їх неконституційними встановити, чи можна застосовувати оспорюваний закон як цілісний правовий акт та, як додатковий аргумент, дати оцінку дотриманню народними депутатами України під час прийняття Закону встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону.

Суддя Конституційного Суду України

М. ЗАПОРОЖЕЦЬ

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В. П.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон № 5029).

Загалом підтримуючи Рішення та керуючись статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю за доцільне викласти стосовно Рішення окрему думку, в якій подати додаткові аргументи, спрямовані на обґрунтування неконституційності Закону № 5029.

**1.** Вирішуючи питання про відповідність Конституції України законів України або інших актів, Конституційний Суд України має право визнати їх неконституційними як на підставі аналізу змісту, так і через те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Здійснення Конституційним Судом України конституційного контролю змісту оспорюваних актів не виключає можливості здійснення такого контролю конституційної процедури їх розгляду та ухвалення. Так само і здійснення конституційного контролю конституційної процедури розгляду та ухвалення оспорюваних актів не можна вважати чинником, який унеможливорює конституційний контроль їх змісту.

Конституційний Суд України обмежився конституційним контролем процедури розгляду та ухвалення Закону № 5029, однак варто було б визнати його неконституційним також і за змістом.

Необхідність у здійсненні конституційного контролю саме змісту Закону № 5029 обумовлена насамперед потребою не допустити схожих чи тотожних порушень Основного Закону України при подальшому врегулюванні порядку застосування мов в Україні.

Такий аналіз є вкрай важливим і з огляду на значний інтерес українського суспільства до проблеми функціонування мов та порядку їх застосування. Потреба в такому аналізі є нагальною ще й у зв'язку з тим, що напруга навколо мовного питання та мовного законодавства штучно створювалася під час кожної чергової виборчої кампанії з часів здобуття Україною незалежності, особливо перед президентськими виборами 2004 року та під час Помаранчевої революції. Відверті й зухвалі політичні спекуляції навколо питання про мови спілкування і мовного законодавства одразу після Революції Гідності у лютому 2014 року у провокаційний спосіб роздмухували антиукраїнську істерію, вилилися у поширення очевид-

них пліток, чуток і нісенітниць, спрямованих на спотворення уявлень про державну мовну політику в Україні та дискредитацію ідеї української державності, а також сприяли мобілізації та консолідації антиукраїнських сил (особливо взимку та навесні 2014 року).

Чого варті лише твердження про так звану «заборону» російської мови в Україні. Але ж, по-перше, з огляду на ситуацію, що склалася на той час, виконувач обов'язків глави держави Турчинов О. В. не підписав проект Закону про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про засади державної мовної політики», і він не набрав чинності, так і залишившись проектом. По-друге, в Україні на рівні конституційного регулювання офіційно гарантується вільний розвиток, використання і захист російської мови (так само, як і мов інших національних меншин України), про що прямо зазначено в частині третій статті 10 Конституції України. А згідно з частиною третьою статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і гарантується право кожного на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Тобто для судового захисту права особи, пов'язаного з використанням мов, відсутність відповідного мовного закону не могла й не може бути перешкодою. До того ж зазначені положення української Конституції практично неможливо скасувати, оскільки за законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади» Основного Закону України мають проголосувати як мінімум триста парламентарів (тобто не менше двох третин від конституційного складу парламенту) та винести такі зміни на всеукраїнський референдум.

Відповідно до частини першої статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Законом України від 15 травня 2003 року № 802-IV ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, а отже, вона має застосовуватися в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо ж міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору, як це впливає з частини другої статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Таким чином, в Україні має діяти і застосовуватися (у тому числі судами) Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, а громадяни можуть посилатися як на конституційні, так і на конвенційні норми для захисту своїх прав.

Брехливі твердження про заборону російської мови та якісь міфічні порушення прав російськомовного населення в Україні навесні 2014 року набули значного поширення, хоча ні в судах, ні на мітингах, ні на конференціях та круглих столах, ні в численних інтерв'ю ніхто не зміг навести приклади таких порушень та підтвердити їх. Не було і спроб звернутися до суду для поновлення такого начебто порушеного права з посиланням на Конституцію України та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин.

Згодом спекуляції навколо мовного питання та мовного законодавства широко використовувалися й усім відомим агресором, і його посіпаками для виправдання порушення територіальної цілісності України, для залякування російськомовного населення міфічною загрозою з боку «націоналістів» перед незаконним



референдумом, що відбувся 16 березня 2014 року, а також для організації незаконних збройних формувань, які з використанням зброї захопили органи державної влади та органи місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, позбавивши таким чином значну частину населення цих областей права на демократичне врядування. Вказані формування унеможливили функціонування правової системи України в цих районах, спричинили ведення бойових дій на сході України (у тому числі з використанням важкого озброєння, зокрема танків, систем залпового вогню та інших видів ракетної і ствольної артилерії), змусили сотні тисяч мирних жителів залишити свої оселі та шукати кращої долі на чужині, позбавили їх майна і роботи, запровадили навіть квазісудові та позасудові розправи над громадянами, попри домовленості продовжують утримувати заручників, періодично поновлюють обстріли мирних населених пунктів, українських військовослужбовців і правоохоронців.

**2.** Аналіз змісту Закону № 5029 дає підстави для висновку про неконституційність перш за все таких його положень.

2.1. За своїм спрямуванням Закон № 5029 не зорієнтований на захист тих мов, поширення яких є незначним, які є вразливими та яким загрожує зникнення. Передбачені Законом № 5029 надмірно формальні та, на перший погляд, начебто однакові й рівні умови запровадження регіональних мов або мов меншин в окремих адміністративно-територіальних одиницях насправді ставлять окремі національні спільноти (особливо малочисельні та ті, мови яких перебувають під загрозою зникнення) у вкрай невідгідні умови.

2.2. Деякі положення Закону № 5029 суперечать вимогам правової визначеності як складової принципу верховенства права, встановленого частиною першою статті 8 Конституції України. Зокрема, не відповідає вимогам правової визначеності положення пункту 2 частини другої статті 5 Закону № 5029 щодо «можливості паралельного використання регіональних мов або мов меншин на тих територіях і в тих випадках, де це є виправданим». Закон № 5029 не містить чіткої, точної, однозначної та зрозумілої відповіді на запитання: що саме означає «паралельне використання мов», коли саме та за якими критеріями таке «паралельне використання мов» може вважатися «виправданим»? Недостатньо зрозумілими та визначеними є і словосполучення «на тих територіях» і «в тих випадках».

2.3. Так само недостатньо визначеними є численні посилання в Законі № 5029 на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8 (насправді ці умови передбачені частиною третьою статті 7 Закону № 5029). У первинній редакції Закону № 5029 містилося 17 таких некоректних посилань, і хоча зміни до нього вносилися сім разів, проте й після цього таких посилань на частину третьої статті 8 у Законі № 5029 залишилося 17. З огляду на важливість та значну кількість таких посилань їх помилковість фактично унеможлиблювала практичне застосування Закону № 5029. Приклади такої відвертої недбалості у текстах законів навряд чи зможуть пригадати навіть ті народні депутати України, які стояли біля витоків сучасного українського парламентаризму.

2.4. Нелогічним, неузгодженим та таким, що не відповідає принципу правової визначеності, є положення абзацу другого частини третьої статті 7 Закону № 5029, згідно з яким «за рішенням місцевої ради в окремих випадках,

з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території». Проте роз'яснення, про які саме випадки йдеться та що означають слова «з урахуванням конкретної ситуації», а також жодних критеріїв для встановлення таких «випадків» та «конкретної ситуації» Закон № 5029 не містив, а можливість запровадження зазначених заходів надавав практично всім місцевим радам (тобто радам усіх рівнів: від сільської до обласної). Таким чином, Закон № 5029 дозволяв вирішувати на власний розсуд такі складні та неоднозначні питання депутатам місцевих рад та сільським, селищним і міським головам, які зазвичай головують на сесіях місцевих рад, відкривши їм таким чином шлях до сваволі. І це при тому, що за Конституцією України такі повноваження не можуть належати місцевим радам, а конституційна вимога є однозначною: в Україні порядок застосування мов має визначатися виключно законами. На цьому наголошено і в частині п'ятій статті 10 розділу I Конституції України (що разом із розділами III та XIII є найбільш захищеними розділами Основного Закону України, які можуть бути змінені лише шляхом ускладненої процедури, що має завершуватися всеукраїнським референдумом), і в пункті 4 частини першої статті 92, що вміщена у розділі IV Конституції України. Такий категоричний подвійний імперативний акцент у тексті Основного Закону України означає, що законодавець не має права покласти свій обов'язок щодо врегулювання порядку застосування мов в Україні на органи місцевого самоврядування (місцеві ради).

2.5. Доволі таки аморфною та недостатньо визначеною є вимога абзацу четвертого частини третьої статті 7 Закону № 5029, в якому закладається кілька очевидних суперечностей: «У разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства». Але ж сутність муніципальної демократії полягає перш за все у тому, що результати голосування депутатів місцевих рад на сесії місцевої ради не можуть бути наперед визначені ні законом, ні будь-яким суб'єктом, адже тоді взагалі втрачається сенс у будь-якому голосуванні, а демократія перетворюється на її імітацію із заздалегідь відомим результатом.

Не узгоджується з вимогою правової визначеності й передбачена Законом № 5029 можливість оскарження таких дій чи бездіяльності місцевої ради до адміністративного суду, оскільки не зрозуміло, яке саме рішення мав ухвалити суд у такому разі: чи щодо перевірки підписних листів, чи щодо зобов'язання місцевої ради прийняти відповідне рішення, чи щодо розгляду цього питання місцевою радою вдруге. Чи, можливо, суд мав ухвалити рішення по суті. Не визначено також і те, яке рішення мав би ухвалити суд тоді, коли б і після ухвалення ним відповідного рішення голосування на сесії місцевої ради не відбулося протягом 30 днів або знову було б безрезультатним.

2.6. Ще більше запитань виникає щодо частини сьомої статті 7 Закону № 5029, згідно з якою «у межах території, на якій поширена регіональна мова або мова меншини, що відповідає умовам частини третьої цієї статті, здійснення заходів щодо розвитку, використання і захисту регіональної мови або мови меншини, передбачених цим Законом, є обов'язковим для місцевих органів державної

влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій, підприємств, їх посадових і службових осіб, а також громадян — суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб». Не зрозуміло, чому на пересічних громадян, на об'єднання громадян, на фізичних осіб — підприємців, на установи, організації та підприємства (у тому числі недержавної форми власності) Законом № 5029 покладался обов'язок здійснювати заходи щодо розвитку, використання та захисту регіональних мов і мов меншин. Адже саме держава взяла на себе зобов'язання щодо здійснення зазначених заходів, а громадяни й інші вказані суб'єкти права не є підлеглими держави та мають свої права і законні інтереси, а також власні пріоритети, які у багатьох випадках можуть бути далекими від духовно-культурної сфери. Саме тому зазначене положення частини сьомої статті 7 Закону № 5029 суперечить праву кожного на вільний розвиток своєї особистості, передбаченому статтею 23 Конституції України, та праву кожного на підприємницьку діяльність, встановленому статтею 42 Конституції України. До того ж законодавець у положенні частини сьомої статті 7 Закону № 5029 надмірно розширив перелік обов'язків громадян, безпідставно поклавши на них обов'язки, не визначені Конституцією України.

Законодавець, звичайно, міг зобов'язати громадян та інших суб'єктів поважати право громадян на використання регіональних мов і мов меншин, а також не перешкоджати реалізації цього права та здійсненню відповідних заходів, адже це узгоджувалося б із конституційною вимогою щодо неприпустимості посягання на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України) та з конституційним правом громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи її вивчення (частина п'ята статті 53 Конституції України), а отже, і з правом на вільне та безперешкодне спілкування рідною мовою. Крім того, така загальна вимога могла б узгоджуватися і з зобов'язаннями держави, пов'язаними зі сприянням розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

**3.** Обґрунтовуючи у мотивувальній частині Рішення наявність порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення закону, Конституційний Суд України мав би звернути увагу і на роль парламентських комітетів у законодавчому процесі, і на порушення права законодавчої ініціативи, і на порушення власне процедури розгляду законопроекту, адже ні 5 червня 2012 року (коли парламент проголосував за те, щоб взяти проект Закону про засади державної мовної політики від 26 серпня 2011 року за № 9073 (далі — законопроект № 9073) за основу), ні 3 липня 2012 року (коли Закон № 5029 був прийнятий) жодному народному депутату України не було надано можливості виступити.

Оскільки за Конституцією України комітети Верховної Ради України створюються перш за все для здійснення законопроектної роботи (частина перша статті 89 Конституції України), то у разі, коли певний парламентський комітет здійснює аналіз законопроекту та опрацювання пропозицій і поправок до нього, висновок такого комітету має бути обов'язково розглянутий Верховною Радою України перед голосуванням за цей законопроект. Тобто факультативна стадія

законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, у такому разі набуває властивостей обов'язкової стадії цього процесу.

Показово, що законопроект № 9073 було внесено до Верховної Ради України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи ще 26 серпня 2011 року. Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності на своєму засіданні 23 травня 2012 року розглянув законопроект № 9073 (протокол № 117) і дійшов висновку, що він не відповідає положенням Конституції України та не має фінансово-економічного обґрунтування. Саме тому Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності вирішив рекомендувати Верховній Раді України відхилити законопроект № 9073. Однак попри це рішення Голова Верховної Ради України поставив законопроект № 9073 на голосування 5 червня 2012 року і його було прийнято за основу.

Слід звернути увагу й на те, що в той самий день, коли Закон № 5029 було прийнято (3 липня 2012 року), за кілька годин до остаточного голосування за Закон № 5029 у сесійній залі парламенту відбулося ще одне засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності (протокол № 122). До порядку денного цього засідання було внесено п'ять питань, першим із яких розглядалося питання «про формування робочої групи з опрацювання прийнятого у першому читанні за основу проекту Закону «Про засади державної мовної політики» (реєстр. № 9073)». Така робоча група була створена рішенням зазначеного комітету, а до її складу увійшли 29 народних депутатів України. У протоколі засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності напроти прізвищ чотирьох народних депутатів України, які увійшли до складу цієї робочої групи, у дужках зазначалося «за згодою». Однак робоча група не мала можливості розглянути й опрацювати законопроект № 9073, а також узагальнити пропозиції і поправки парламентарів до нього та підготувати відповідний висновок, оскільки того ж дня законопроект № 9073 було включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України, поставлено на остаточне голосування і Закон № 5029 був прийнятий.

Порушення конституційної процедури розгляду закону полягало в такому. Народний депутат України Єфремов О.С. вніс у залі засідань парламенту 3 липня 2012 року узгоджену пропозицію від фракції Партії регіонів та фракції Комуністичної партії про розгляд законопроекту № 9073 (тобто фактично про включення цього законопроекту до порядку денного пленарного засідання) попри те, що того ж дня, але раніше, Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності створив робочу групу з доопрацювання цього законопроекту, а до її складу увійшли і представники зазначених фракцій та навіть один з ініціаторів законопроекту — народний депутат України Колесніченко В. В. Тобто Єфремов О. С. порушив право Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності розглянути законопроект № 9073 на своєму засіданні та підготувати висновок щодо нього, опрацювавши внесені парламентарями пропозиції і поправки. Пропозиція Єфремова О. С. свідчить також про заклик до нехтування правом законодавчої ініціативи тих народних депутатів України, котрі внесли свої пропозиції та поправки до законопроекту № 9073 і мали право розраховувати на те, що їх пропозиції та поправки будуть розглянуті і на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, і на засіданні створеної ним робочої групи,

і на пленарному засіданні парламенту. Так само було порушено право Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності заслухати звіт робочої групи з опрацювання прийнятого за основу законопроекту № 9073.

Зазначені порушення допустив і головуючий на пленарному засіданні парламенту Мартинюк А. І., який не мав права ставити пропозицію Єфремова О. С. на голосування з огляду на те, що вона фактично містила заклик до нехтування і правом законодавчої ініціативи, й одночасно такою стадією законодавчого процесу, як розгляд законопроекту парламентським комітетом. Такі ж порушення допустили й ті народні депутати України, котрі проголосували за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання всупереч тому, що поправки і пропозиції до нього не були узагальнені й опрацьовані ні Комітетом Верховної Ради України з питань культури і духовності, ні спеціально створеною ним робочою групою.

Аналіз стенограми пленарного засідання парламенту від 3 липня 2012 року свідчить, що спочатку таких народних депутатів України було 219 (голосування відбулося о 16:08:34) і рішення про внесення до порядку денного питання про розгляд законопроекту № 9073 не було прийняте. Проте головуючий знову поставив це питання на голосування, і вдруге за включення питання про розгляд законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання парламенту проголосував уже 241 народний депутат України. Фактично ці народні депутати України відгукнулися на заклик порушити процедуру розгляду та ухвалення законів, передбачену Конституцією України, знехтувавши пропозиціями та поправками своїх колег (тобто свідомо порушивши право законодавчої ініціативи інших народних депутатів України), і стадією розгляду законопроекту парламентським комітетом. Своєрідна «змова мовчання» 241 народного депутата України у цій ситуації полягала в тому, що ніхто з них не висловив сумніву з приводу того, що ні 5 червня 2012 року, ні 3 липня 2012 року жодного разу щодо законопроекту № 9073 не виступив жоден народний депутат України, попри те, що мовне питання є складним і неоднозначним для українського суспільства. Така ж «мовчазна змова» стосувалася й висновку профільного парламентського комітету, на наданні якого жоден із народних депутатів України чомусь не наполягав, попри усталену практику українського парламентаризму, що складалася на той час уже понад два десятиліття.

У цьому контексті важливо звернути увагу на роль парламентських комітетів у зарубіжних державах, зокрема у законодавчому процесі. Так, у Сполучених Штатах Америки основою законодавчого процесу традиційно вважається обговорення законопроекту в комітетах Конгресу, і саме від позитивного рішення комітету залежить доля законопроекту та вирішення питання про його передачу до відповідної палати для подальшого розгляду. Вудро Вільсон — 28-й президент Сполучених Штатів Америки — зазначав, що конгрес на сесії (йшлося про пленарне засідання) — це конгрес на урочистостях, а конгрес на засіданнях комітетів — це конгрес за роботою.

У британських конституціоналістів та політиків так само не викликає сумнівів існування такої обов'язкової стадії законодавчого процесу, як «стадія комітету», хоча у цій країні немає кодифікованої конституції, а порядок діяльності британського парламенту визначається як численними писаними документами, так

і конституційними звичаями. У Великій Британії, як наголошує Бруслик О. Ю., «порядок проходження законопроекту в Парламенті залежить від його характеру. Всі публічні білли, незалежно від того, внесені вони парламентарями від Уряду чи пересічними коммонерами або лордами, мають пройти по черзі в кожній з палат Парламенту п'ять обов'язкових стадій: 1) перше читання, 2) друге читання, 3) стадія комітету, 4) стадія доповіді комітету, 5) третє читання», а «третьою стадією розгляду законопроекту є стадія комітету. Даний етап в науковій літературі часто називають найважливішим у законодавчому процесі, оскільки саме на цій стадії відбувається постатейний розгляд проекту» (Бруслик О. Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 (конституційне право; муніципальне право). — Х., 2017. — С. 120–122).

В Україні так само існує достатньо підстав для того, щоб вважати розгляд законопроекту в парламентському комітеті важливою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України. По-перше, це впливає з положень частини першої статті 89 Конституції України, згідно з якою «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів». По-друге, доопрацювання, узгодження та розгляд законопроектів на засіданнях парламентських комітетів та їх робочих органів набули характеру усталеної практики за роки становлення та утвердження українського парламентаризму після здобуття Україною незалежності.

**4.** Обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, слід вважати розгляд законопроекту у залі засідань парламенту, тобто обговорення парламентарями законопроекту загалом та його окремих положень, у тому числі окремих його статей, окремих частин статей чи окремих речень, словосполучень чи навіть знаків. Таке розуміння розгляду законопроекту як обов'язкової стадії законодавчого процесу, по-перше, впливає з частини першої статті 152 Конституції України, у якій ідеться про встановлену Конституцією України процедуру розгляду, ухвалення та набрання чинності законом, тобто фактично розмежовуються відповідні стадії законодавчого процесу. По-друге, воно ґрунтується на аналізі положень частини другої статті 94 Конституції України, згідно з якою за певних умов глава держави має право повернути законопроект на повторний розгляд. У частинах третій та четвертій статті 94, а також у пункті 30 частини першої статті 106 Конституції України теж ідеться про повторний розгляд законопроекту. Але якщо може бути повторний розгляд законопроекту, це означає, що він може відбуватися лише у тому разі, якщо раніше вже відбувся як мінімум один розгляд цього законопроекту парламентом, тобто парламент уже здійснив перший (або початковий), на відміну від повторного, розгляд законопроекту. По-третє, слово «парламент» (від французької *«rapler»* — говорити) означає перш за все законодавчий орган, в якому обговорюють певні питання, що мають суспільний інтерес та важливе значення. По-четверте, аналіз практики функціонування парламентаризму у державах усталеної демократії дає підстави для висновку, що парламент — це передусім колегіальний орган, який шляхом

проведення дискусій з дотриманням демократичної процедури забезпечує узгодження різних позицій, різного бачення та різних підходів до врегулювання певного сегменту суспільних відносин або ж сприяє такому узгодженню. Тобто сутність парламентаризму полягає саме в можливості обговорити визначену проблему з різних точок зору та віднайти шляхом публічного диспуту необхідні правові засоби для її вирішення, втіливши згодом результати обговорення у збалансований та узгоджений нормативний текст, що покликаний врегулювати комплекс взаємопов'язаних суспільних відносин та становитиме сукупність певних правил, приписів, вимог, умов тощо. По-п'яте, Конституційний Суд України, сформувавши свою юридичну позицію щодо розуміння такої стадії законодавчого процесу, як голосування, одночасно фактично розмежував її та таку окрему стадію законодавчого процесу, як розгляд (або обговорення) законопроекту: «Голосування у Верховній Раді України в контексті частини другої статті 84 Конституції України — це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто. Рішеннями Верховна Рада України також відхиляє законопроекти, їх окремі частини та поправки до них після їх обговорення» (пункт 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Таким чином, розгляд законопроекту шляхом його обговорення усіма народними депутатами України, що виявили бажання висловити своє ставлення до законопроекту чи його окремих положень, є обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України.

Виникає запитання: чи є можливим розгляд законопроекту на пленарному засіданні парламенту без обговорення? Так, теоретично це можливо, але лише за умови дотримання таких вимог: 1) якщо можливість взяти участь в обговоренні законопроекту насправді була реальною, про що головуючий мав би оголосити на пленарному засіданні ще до початку голосування; 2) якщо жоден із парламентарів не виявив бажання скористатися таким правом та не скористався ним (наприклад, коли текст законопроекту є незначним за обсягом і водночас очевидним, усім зрозумілим та таким, що не потребує жодних додаткових пояснень, уточнень й обговорення).

Однак, як свідчить аналіз стенограми пленарних засідань Верховної Ради України, розгляд законопроекту № 9073 жодного разу не відбувся шляхом його обговорення, а також обговорення пропозицій і поправок до нього та обговорення висновку профільного парламентського комітету. Ні 5 червня 2012 року, коли парламент прийняв законопроект № 9073 за основу, ні 3 липня 2012 року, коли відбулося остаточне голосування за цей законопроект і його вже як прийнятий Закон № 5029 передали на підпис Голові Верховної Ради України та Президентові України.

**5.** Про відверту профанацію законодавчого процесу загалом і стадії розгляду законопроекту № 9073 зокрема свідчить також прискіпливий аналіз того проміжку часу, що виявився достатнім для ухвалення відповідних рішень. Показово, що 5 червня 2012 року відразу після зняття з розгляду проектів законів України за № 9059, № 9059-1 (це сталося о 10:01:16, тобто через одну хвилину після від-

криття ранкового пленарного засідання) Голова Верховної Ради України Литвин В. М. поставив на голосування питання про прийняття за основу законопроекту № 9073, за який проголосували 234 народних депутати України, а сталося це о 10:01:48. Прості арифметичні дії дають підстави для першого, але дещо спрощеного та навіть поверхневого висновку про те, що між відхиленням попереднього законопроекту та прийняттям за основу законопроекту № 9073 начебто пройшло 32 секунди. Однак після голосування щодо зняття з розгляду законопроектів № 9059, № 9059-1 Литвин В. М. виголосив два речення, для чого потрібно, як мінімум, 15 секунд. У цьому легко переконатися, спробувавши їх прочитати із секундоміром перед очима: «Законопроекти знято з розгляду. Ставиться на голосування друга пропозиція відповідно до Регламенту статті 114, пункт 1, про прийняття за основу проекту Закону «Про засади державної мовної політики» (реєстраційний номер 9073)». Виходить, що для прийняття за основу законопроекту № 9073 парламенту знадобилося навіть не 32, а лише 17 секунд. При цьому не виступили ні ініціатори розробки законопроекту № 9073, ні жоден інший парламентар. Про можливість презентації законопроекту № 9073 його ініціаторами або про відкриття його обговорення головуючий на пленарному засіданні парламенту взагалі не згадав і до дискусії парламентарів не запросив. Жодному народному депутату України головуючий не надав слова для виступу, скориставшись, очевидно, своєрідною організаційною «паузою», пов'язаною зі станом поступового, але зазвичай повільного «переходу» парламентарів до робочої атмосфери, коли на початку пленарного засідання далеко не всі парламентарі достатньо уважні та зосереджені на питаннях порядку денного. Такі дії головуючого наочно продемонстрували відверте нехтування засадничими принципами парламентської демократії.

Для остаточного голосування в парламенті за законопроект № 9073 та прийняття Закону № 5029 вистачило лише 33 секунди, про що свідчить аналіз стенограми пленарного засідання від 3 липня 2012 року (йдеться про проміжок часу на вечірньому пленарному засіданні між 16:09:02 та 16:09:35). Однак після голосування за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного о 16:09:02, головуючий на пленарному засіданні Мартинюк А. І. так само зробив оголошення, але не вказав ні назву законопроекту № 9073, ні в якій саме редакції він виноситься на голосування: «Повернулися. Я ставлю на голосування прийняти закон 9073 в редакції. Прошу голосувати, голосуємо». Для такого оголошення головуючому було потрібно від п'яти до десяти секунд, тобто з моменту оголошення про початок голосування за законопроект № 9073 та до закінчення такого голосування насправді могло пройти 25–26 секунд. При цьому головуючий навіть не спробував відкрити обговорення тексту законопроекту № 9073 у сесійній залі парламенту. Це вже не просто очевидна профанація законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, а відверті політичні маніпуляції, що межують із шахрайством та свідчать про порушення і головуючим, і іншими парламентарями, які проголосували за законопроект № 9073, присяги народного депутата України, згідно з якою вони взяли на себе зобов'язання «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Конституції України).



Слід також звернути увагу на той факт, що переважна більшість парламентарів взагалі не мала й, скоріше за все, не могла мати перед собою тексту законопроекту № 9073, оскільки у порядку денному він не зазначався, а отже, парламентарі мали дуже й дуже примарне та поверхнєве уявлення про його зміст (адже попереднє голосування відбулося майже за місяць до остаточного голосування). Народні депутати України і на момент голосування, і до цього моменту не бачили тексту законопроекту № 9073, за який голосували, та не мали реальної змоги ознайомитися із його змістом з огляду на таке несподіване та неочікуване багатьма народними депутатами України голосування. Крім того, про його редакцію, яка вносилася на остаточне голосування, не було оголошено. Отже, з самого початку голосування за законопроект № 9073 носило відверто маніпулятивний та навіть провокаційний характер і відбувалося навмання.

До того ж зіставлення текстів законопроекту № 9073, внесеного суб'єктами права законодавчої ініціативи 26 серпня 2011 року, та Закону № 5029, прийнятого 3 липня 2012 року, свідчить, що жодних відмінностей між ними не було, а помилки, що були в законопроекті № 9073, залишились і в Законі № 5029. Про очевидну недбалість ініціаторів законопроекту № 9073 свідчить наявність у Законі № 5029 17 некоректних посилань на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8, які зберігалися в Законі № 5029 до останнього дня його чинності.

Таким чином, на доповнення до аргументів, викладених у мотивувальній частині Рішення щодо порушення конституційно встановленої процедури розгляду та ухвалення законів, слід зауважити, що при прийнятті Закону № 5029 були порушені і право законодавчої ініціативи, що перш за все належить народним депутатам України, і право народних депутатів України взяти участь у обговоренні законопроектів, а також вимога щодо врахування висновку профільного парламентського комітету під час розгляду законопроекту.

**6.** У тексті Рішення доцільно було б також зазначити, що з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення, яким Закон № 5029 визнано неконституційним, поновлюється дія Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8312–XI зі змінами та Постанови Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8313–XI, які були визнані такими, що втратили чинність, на підставі пункту 2 розділу X «Прикінцеві положення» Закону № 5029. Однак Закон № 5029 втратив чинність у зв'язку з визнанням його неконституційним. Так само має відновитися дія попередніх редакцій інших нормативно-правових актів, до яких було внесено зміни Законом № 5029. При цьому слід було б наголосити, що зазначені акти мають діяти лише у частині, що не суперечить Конституції України (з огляду на вимоги пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України). Аналогічні наслідки настали у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України Рішення від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, у результаті якого положення Закону України «Про Конституційний Суд України» відновили свою дію в попередній редакції.

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами (далі — Закон). Як на підставу для визнання неконституційним Закону Конституційний Суд України (далі — Суд) вказав на порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення.

Рішення є довгоочікуваним і надзвичайно важливим для українського суспільства, адже в результаті його прийняття нарешті втратив чинність вочевидь антиконституційний, вкрай ганебний і небезпечний законодавчий акт, «ухвалення» та подальша дія якого спричинили тяжкі наслідки для України. Суд у Рішенні вперше дав системну оцінку неприйнятності порушень встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення правових актів парламентом (зокрема, стосовно неособистого голосування народних депутатів України), що сприятиме подальшому підвищенню правової охорони Конституції України у законотворенні.

Проте визнання Закону неконституційним лише з формальних (процесуальних) підстав без детального і ґрунтовного аналізу його змісту є суттєвим недоліком Рішення, оскільки залишає неусунутими низку загроз конституційному ладу України в частині визначення та реалізації державної мовної політики, зокрема стосовно конституційного статусу української мови як державної, мов національних меншин України, їх розвитку, функціонування та використання.

**1.** Відмовившись перевіряти на відповідність Конституції України зміст Закону, Суд мотивував це тим, що «дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення).

Але такий висновок Суду не ґрунтується на Конституції України, яка не містить жодних заборон здійснювати перевірку на конституційність змісту закону (іншого акта) у разі виявлення порушень конституційної процедури його розгляду та ухвалення. Відповідно до статті 152 Конституції України «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була

порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності».

Таким чином, у статті 152 Основного Закону України визначено дві підстави визнання закону та іншого акта неконституційним: 1) невідповідність акта (його окремого положення) Конституції України; 2) порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності. Конституція України не передбачає обмежень щодо застосування вказаних підстав, тож закон або інший акт може бути визнаний неконституційним як з однієї підстави окремо, так і з обох підстав одночасно. Отже, встановлення Судом порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону (іншого акта) є самостійною і достатньою підставою для визнання його неконституційним повністю, але ця обставина жодним чином не позбавляє Суд можливості перевірити зміст оспорюваного закону (іншого акта) на предмет його відповідності Основному Закону України.

Натомість у Рішенні Суд однозначно і категорично констатував, що у випадку порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом «конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення» (процедуру набрання чинності законом як підставу для визнання закону неконституційним він чомусь не вказав). Відтак Суд у Рішенні сформулював юридичну позицію, якою виключив можливість перевірки змісту закону або іншого акта на відповідність Конституції України у всіх тих випадках, коли одночасно з цим питанням суб'єкт звернення до Суду порушує питання про визнання акта неконституційним ще й з підстави порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності.

Крім того, у вказаній позиції Суд допустився ще однієї грубої помилки, оскільки його конституційному контролю підлягає не «встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення закону» (Суд не може перевіряти те, що встановлено Основним Законом України), а її дотримання (відповідність діяльності парламенту такій процедурі).

Отже, вказавши, що у разі порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення, Суд неправильно інтерпретував зміст положень частини першої статті 152 Основного Закону України, безпідставно обмежив свої конституційні повноваження і свідомо ухилився від виконання свого основного завдання — утвердження верховенства Конституції України.

**2.** Суд зобов'язаний був дати відповідну конституційно-правову оцінку Закону, оскільки він є антиконституційним за своїм змістом. Закон, авторами якого формально вважаються С. Ківалов і В. Колесніченко, має вочевидь антиукраїнське спрямування — його прийняття заклало законодавчу основу для чергового етапу системної русифікації України. Реальною двоєдиною метою Закону було нівелювання конституційного статусу української мови як державної і надання усупереч Конституції України такого статусу російській мові та вивіщення її над іншими мовами національних меншин України, що є абсолютно неприпустимим з огляду на значення та функції української мови у становленні, функціонуванні та розвитку

України як суверенної і незалежної держави. Закон закладав нормативні основи для руйнації Української держави.

Суд мав унікальний шанс зробити істотний внесок у розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України та вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України. Системне дослідження Судом положень Закону на предмет їх відповідності Основному Закону України сприяло б усуненню (мінімізації) тих факторів, які штучно створили «мовну проблему» в Україні та передумови посилення напруги в суспільстві на мовному ґрунті, сепаратистських процесів, ризиків для суверенітету і територіальної цілісності України.

Отже, Суд не лише мав право, а й був зобов'язаний здійснити перевірку змісту Закону на конституційність з огляду на низку важливих факторів. Передусім це зумовлювалося:

— особливою важливістю предмета розгляду у цій справі. Конституційні положення про українську мову як державну та мови національних меншин України є складовою конституційного ладу в Україні, право визначати і змінювати який належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Державна мова, як визначальний чинник існування держави Україна, як духовна цінність Українського народу, потребує виняткового конституційного захисту та особливої уваги з боку держави, у цьому разі — Суду;

— складною мовною ситуацією, яка виникла в Україні і вирішення якої стало однією з ключових соціально-політичних проблем, що негативно впливає на демократичний розвиток України як суверенної, незалежної, правової держави. Українська мова, яка має конституційний статус державної і повинна відігравати ключове значення у забезпеченні суспільної та територіальної єдності України, у Законі отримала вочевидь неадекватне законодавче закріплення;

— потребою запобігання порушенням законодавцем Конституції України при подальшому законодавчому врегулюванні порядку забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови, а також гарантуванні вільного розвитку, використання та захисту мов національних меншин України, необхідність у чому виникла після втрати чинності Законом у результаті визнання його неконституційним. Оцінка Судом змісту Закону на предмет його відповідності Конституції України сприяла б недопущенню у подальшому прийняття парламентом законів щодо державної мови та мов національних меншин України у редакції, аналогічній редакції Закону.

Зрештою, питання про відповідність Конституції України змісту Закону Суд повинен був вирішити на підставі конституційних приписів статей 147, 150, 152 Основного Закону України.

**3.** У Суду було достатньо можливостей для здійснення перевірки змісту Закону на предмет його відповідності Конституції України.

По-перше, Суд міг використати свої попередні напрацювання з аналогічних питань і ухвалити Рішення, яке б ґрунтувалося на юридичних позиціях, які ним були сформульовані у попередніх рішеннях, зокрема у справі про застосування української мови (Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99) та у справі про мову судочинства (Рішення Суду від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008).

По-друге, Суд мав у своєму розпорядженні експертні висновки, результати наукових досліджень, аналітичні та довідково-інформаційні матеріали, нормативно-правові акти, міжнародні документи тощо, на підставі яких міг здійснити належну оцінку як кожного оспорюваного положення Закону, так і його змісту в цілому.

По-третє, Суд мав більш ніж достатньо часу для ретельного і ґрунтовного дослідження змісту Закону, адже розгляд цієї справи тривав 3,5 роки (упродовж трьох років розгляд цієї справи умисно гальмувався). Слід зауважити, що ця справа розглядалася у формі усного слухання, під час якого виступали учасники конституційного провадження, експерти з мовних питань. Наразі незрозумілим є те, для чого було витратити колосальні людські та матеріальні ресурси, якщо Суд не мав наміру здійснювати змістової оцінки навіть ключових положень Закону.

По-четверте, на розгляд Суду мною були підготовлені і внесені пропозиції до проекту Рішення, які стосувалися оцінки конкретних положень Закону на їх відповідність Конституції України.

Так, пропонувалося визнати неконституційними:

1) преамбулу Закону, яка передбачала, що «цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні».

Це законодавче положення суперечить Конституції України, яка не наділяє парламент правом визначати звичайним законом «засади державної мовної політики в Україні». Згідно з Конституцією України законом визначається «застосування мов в Україні» (стаття 10) та «порядок застосування мов» (пункт 4 частини першої статті 92). Засади державної мовної політики (базові положення функціонування державної мови та застосування мов національних меншин України) встановлені безпосередньо Конституцією України, зокрема її статтями 10, 11, 12, 53. Визначивши Законом «засади державної мовної політики», Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила приписи статей 5, 6, 8, 10, 19, 85, 92 Конституції України;

2) частину першу статті 1 Закону, відповідно до якої «державна мова — закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо».

Таке законодавче визначення поняття державної мови не відповідає її конституційному статусу, визначеному у статті 10 Конституції України, та не узгоджується з юридичними позиціями Суду стосовно розуміння державної мови в Україні і сфери її застосування.

Суд уже констатував, що «положення про українську мову як державну містяться у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується все-

українським референдумом» (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99);

3) положення частини другої статті 5, частин першої, другої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої, другої, третьої статті 12, статті 13, частин першої, другої, третьої статті 14, статті 15, частини першої статті 25, частини першої статті 27 Закону, оскільки вони створюють законодавчі передумови для домінування регіональної мови над державною, використання регіональної мови замість державної (або паралельно з нею) у тих сферах суспільного життя, у яких державна мова має бути обов'язковим засобом спілкування.

Відповідно до цих законодавчих положень українська мова набуває другорядного значення, її конституційний статус як державної мови нівелюється, що суперечить статті 10 Конституції України;

4) положення частини першої статті 10, статей 11, 12, 14–18, 20–26, якими регіональну мову запроваджено в усі сфери суспільного життя (у тому числі публічну), а також положення частини третьої статті 6 Закону, яким встановлено, що «обов'язковість застосування державної мови чи сприяння її використанню у тій чи іншій сфері суспільного життя не повинні тлумачитися як заперечення або применшення права на користування регіональними мовами або мовами меншин у відповідній сфері та на територіях поширення».

Вказані законодавчі положення суперечать частині першій статті 10 Конституції України, якою українській мові надано статус державної. Такий статус української мови повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99);

5) положення частини третьої статті 7, частини сьомої статті 20 Закону, якими встановлено, що до кожної регіональної мови або мови меншин України застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення; за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території; в усіх загальних середніх навчальних закладах забезпечується вивчення державної мови і однієї з регіональних мов або мов меншин; обсяг вивчення регіональних мов або мов меншин визначається місцевими радами відповідно до законодавства про освіту з урахуванням поширеності цих мов на відповідній території.

Вказані законодавчі положення суперечать вимогам статей 10, 11, пункту 4 частини першої статті 92, частин першої, третьої статті 140, частин першої, другої статті 143 Основного Закону України. Конституцією України встановлено, що порядок застосування мов визначається виключно законом (стаття 92). Це пояснюється тим, що питання застосування мов є питанням загальнодержавного значення, а тому воно не може вирішуватися підзаконними актами, у тому числі актами органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання лише місцевого значення в межах Конституції та законів України (стаття 140 Конституції України).

Основний Закон України не наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями стосовно прийняття рішень з питань загальнодержавного значення. Таким чином, питання застосування державної мови або мов національних меншин України можуть вирішуватися лише законами, а не актами органів місцевого самоврядування або будь-якими іншими актами, оскільки застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (частина п'ята статті 10 Конституції України);

6) положення частин першої, другої, третьої статті 14 Закону, якими передбачено, що у межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 Закону, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами); держава гарантує можливість здійснювати судові провадження цією регіональною мовою (мовами); необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів; допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених відповідною регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову (частини перша, друга, третя).

Вказані положення не відповідають вимогам статей 10, 127 Конституції України. За юридичною позицією Суду діяльність органів судової влади належить до публічної сфери суспільного життя, у якій державна мова визнана обов'язковим засобом спілкування. Конституційне, адміністративне, господарське, кримінальне та цивільне судочинство є процесуальними формами правосуддя і охоплює порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення. Державною мовою здійснюються ведення судового процесу, складання судових документів та інші процесуальні дії і відносини, що встановлюються між судом та іншими суб'єктами на всіх стадіях розгляду і вирішення судових справ. Суди реалізують державну мову у процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99; пункт 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008);

7) положення частини другої статті 7, частини першої статті 10, частини п'ятої статті 11, частин першої, третьої статті 18, частини першої статті 22, частини третьої статті 28 Закону, якими особливий статус надано російській мові, яка за Конституцією України є лише однією з мов національних меншин України. Зокрема, російська мова наданими їй виключними перевагами, з одного боку, фактично прирівняна до державної (української) мови, з другого — юридично вивіщена над іншими мовами національних меншин України. У прихованій формі Законом російській мові по суті надано статус другої державної (квазіофіційної) мови, яка на переважній території України у публічних сферах соціального життя могла застосовуватися нарівні (в окремих випадках — навіть ширше) з українською мовою як державною. У такий спосіб у статтях 11, 12, 13, 14, 15 Закону принижено конституційний статус української мови як державної.

Вказані положення Закону суперечать вимогам статей 8, 10, 11, 24 Конституції України.

Виходячи з викладеного мною також пропонувалося, щоб у Рішенні Суд зробив два важливі висновки. По-перше, про те, що, визначивши у Законі поняття «державна мова», яке суперечить її конституційному статусу (стаття 10 Конституції України), і врегулювавши відповідно до цього визначення порядок функціонування української мови як державної та застосування мов національних меншин України, Верховна Рада України усупереч приписам Основного Закону України (статті 5, 155, 156) змінила конституційний лад України. Ухвалений Верховною Радою України акт не відповідає вимогам статей 5, 6, 8, 10, 11, частини другої статті 19, частин першої, другої статті 24, статті 85, пункту 4 частини першої статті 92, частини третьої статті 127, частин першої, третьої статті 140, частин першої, другої статті 143 Конституції України. По-друге, про те, що вказані невідповідності Закону Конституції України мають системний характер, що також дає підстави для визнання Закону неконституційним повністю.

Однак, незважаючи на очевидну неконституційність наведених положень Закону, конституційний обов'язок та об'єктивну потребу вирішити питання про його відповідність Конституції України, Суд навіть не став розглядати пропозиції щодо оцінки змісту Закону.

Відмовившись із надуманих підстав це робити, Суд повною мірою не виконав своєї конституційної функції захисту Конституції України. Адже ефективний її захист полягає не тільки (а нерідко — і не стільки) у визнанні акта (його окремого положення) неконституційним у разі його невідповідності Основному Закону України, а й у належному мотивуванні такого рішення з викладом розуміння відповідних конституційних положень, наведенням переконливих аргументів щодо неконституційності акта (його окремого положення), визначенням правових орієнтирів для подальшої законодавчої та правозастосовної діяльності.

Ухилившись від перевірки змісту Закону на відповідність Конституції України, Суд ухвалив Рішення за логікою: важливим є результат (визнання Закону неконституційним), а засоби (підстави), якими він досягається, — другорядними. Але такий підхід має суто формальний характер і є хибним за своєю суттю, оскільки ґрунтується на недооцінці суспільної та державної місії Суду зі здійснення ним конституційного контролю, безпідставно звужує конституційну компетенцію Суду, а отже, применшує роль Суду — утверджувати верховенство Конституції України.

Ухваливши Рішення про визнання неконституційним Закону лише з підстави порушення парламентом встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, Суд не дав відповідей на актуальні питання щодо законодавчого визначення мовної політики держави, забезпечення статусу української мови як державної та захисту мов національних меншин України, на які так очікувало суспільство. Зауважу, що після ухвалення Судом Рішення Верховній Раді України достатньо буде забезпечити дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення нового закону про мови, що зовсім не виключає прийняття такого акта в редакції, аналогічній редакції Закону.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК



## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мойсика В. Р.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон). Зокрема, Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону, що є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України (абзаци одинадцятий, дванадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Водночас, незважаючи на те, що народні депутати України в конституційному поданні обґрунтовують неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону, Конституційний Суд України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення вказав, що «дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

**1.** У цілому погоджуючись із висновком Конституційного Суду України про неконституційність Закону внаслідок порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення, категорично не погоджуюсь із відмовою Конституційного Суду України, яка, по суті, впливає зі змісту пункту 5 мотивувальної частини Рішення, розглянути на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, які оспоруються народними депутатами України у конституційному поданні. Така моя незгода обумовлена тим, що надана Конституційним Судом України інтерпретація змісту положень Закону насамперед слугувала б певним дороговказом законодавцю в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні, що відповідає частині п'ятій статті 10 Конституції України, та сприяла б всебічному розвитку і функціонуванню української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, як того вимагає частина друга статті 10 Конституції України.

Як відомо, на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти, які безпосередньо стосуються мовного питання, а саме: проект Закону про мови в Україні (реєстр. № 5556 від 19 грудня 2016 року), проект Закону про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні (реєстр. № 5669 від 19 січня 2017 року), проект Закону про державну мову (реєстр. № 5670 від 19 січня 2017 року). З огляду на це, на мою думку, Конституційний Суд України, окрім констатації порушень конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону, повинен був дати оцінку змісту його оспорюваних положень.

У контексті викладеного вважаю, що юридична позиція, сформульована Конституційним Судом України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення, за якою у випадку порушення парламентом встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом конституційному контролю підлягає не зміст закону, а лише встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення, є неправильною та необґрунтованою, оскільки Суд у Рішенні не дав тлумачення частини першої статті 152 Конституції України, за якою «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності». Тлумачення цього конституційного припису не було дано Конституційним Судом України і в інших його рішеннях, у яких Суд визнавав оспорювані закони неконституційними в цілому лише на підставі недотримання парламентом встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності відповідними законами (зокрема, рішення 1998, 2009, 2010, 2011 років).

Більше того, вважаю таку практику Конституційного Суду України непринятною, а сформульовану ним у пункті 5 Рішення юридичну позицію неконституційною, такою, що суперечить положенням частини першої статті 152 Основного Закону України, особливо зважаючи на запроваджений нещодавно інститут конституційної скарги. Адже гіпотетично можливе виникнення випадків, за яких застосування наведеної вище юридичної позиції Конституційного Суду України призводитиме до порушення конституційних прав громадян (зокрема, в разі визнання Судом оскаржуваного закону неконституційним лише через недотримання парламентом конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності відповідним законом, який за своїм юридичним змістом відповідатиме конституційним приписам). Формулюючи такі юридичні позиції, на мою думку, Конституційний Суд України фактично створює норму Конституції України, що, звісно, виходить за межі його повноважень. Отже, Суд мав перевірити Закон на відповідність Основному Закону України не лише в частині додержання встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні.

Так, автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11–15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт

права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності — складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

У своїй окремій думці я дам оцінку змісту вказаних оспорюваних положень Закону, акцентуючи увагу на ключових аспектах, доктринальних підходах та правових принципах, які мають бути враховані законодавцем у процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

**2.** Даючи оцінку змісту оспорюваних положень Закону, на мою думку, насамперед слід виходити з доктрини конституційних цінностей і обмеження повноважень парламенту в контексті заборони узурпації державної влади. Цю доктрину я детально виклав у підпункті 2.1 пункту 2 окремої думки стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017.

Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Основного Закону України). Це конституційне положення має ключове значення для визначення концептуальних засад становлення і розвитку української державності, зокрема для сприйняття української мови як спільного природного права відповідного етносу, завдяки чому Українська держава як державне утворення ідентифікується із титульною нацією — українською, важливості забезпечення функціонування української мови як єдиної державної мови на території України крізь призму розуміння державної мови як атрибута державності та елемента конституційного ладу. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визначених прав і свобод людини і громадянина (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005), в тому числі мовних прав і свобод при встановленні порядку застосування мов.

Згідно з Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією

межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом:

— «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини)»;

— «гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким 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) (абзац другий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини)».

Згідно зі статтею 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга); норми Конституції України є нормами прямої дії (частина третя). За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права — це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо; одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Крім того, положеннями Основного Закону України встановлено, що:

— чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9);

— усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21);

— права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (частина перша статті 22);

— конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22);

— при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22);

— не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частина друга статті 24).

**3.** Основоположні принципи державної мовної політики закріплені в низці статей Конституції України, а саме:

— державною мовою в Україні є українська мова (частина перша статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України це положення треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства);

— держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (частина друга статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо); до сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами; зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України та Національної гвардії України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні

засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо; законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови та інших мов у навчальному процесі в державних навчальних закладах України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови);

— в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10); як зазначив Конституційний Суд України, «гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України; зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифікована Україною 9 грудня 1997 року, зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції)» (абзаци шостий, сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); «Законом України від 15 травня 2003 року ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Цим Законом передбачено, що «положення Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської» (стаття 2). «При застосуванні положень Хартії заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до статті 2 цього Закону поширюються положення Хартії» (стаття 5). Згідно зі статтею 12 зазначеної Хартії Україна взяла на себе зобов'язання, в межах території, на якій такі мови використовуються, і якщо органи державної влади мають компетенцію, повноваження або відіграють певну роль у цій сфері, сприяти доступу регіональними мовами або мовами меншин до творів, що створюються іншими мовами, підтримуючи і розвиваючи діяльність у галузі перекладу, дублювання, озвучування і субтитрування (підпункт «с» пункту 1)» (абзац третій пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007);

— держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування (частина четверта статті 10);

— застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (частина п'ята статті 10);

— держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11);

— Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (стаття 12);

— громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (частина п'ята статті 53);

— права корінних народів і національних меншин визначаються виключно законами України (пункт 3 частини першої статті 92);

— порядок застосування мов визначається виключно законами України (пункт 4 частини першої статті 92);

— володіння державною мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття посад Президента України (частина друга статті 103), судді (частина третя статті 127), судді Конституційного Суду України (частина четверта статті 148);

— забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим належить до відання Автономної Республіки Крим (пункт 8 частини першої статті 138).

Указані конституційні засади та юридичні позиції Конституційного Суду України, на моє переконання, є базовими як при вирішенні питань конституційності оспорюваних положень Закону, так і в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

З огляду на викладене слід звернути увагу законодавця на таке. У преамбулі Закону передбачено, що «цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні». Але такі засади визначаються наведеними вище приписами Конституції України, а предметом регулювання закону є порядок застосування мов (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92 Основного Закону України).

**4.** Концептуальним недоліком Закону є те, що в ньому мова розглядається не як засада конституційного ладу, одна з найважливіших етнонаціональних ознак, а як територіальна ознака, на що вказує аналіз змісту термінів, визначених у статті 1 Закону («Визначення термінів»). Такий підхід законодавця, на мою думку, не узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними, зокрема, в рішеннях від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини) та від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Стаття 10 Конституції України чітко регламентує, що державною мовою в Україні є українська мова, і закріплює обов'язок держави щодо забезпечення її всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України визнано одним із пріоритетів національних інтересів України і Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV (абзац шостий статті 6). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі.

Конституційний Суд України вже наголошував, що державна мова є складовою конституційного ладу в державі, і зазначав, зокрема, таке: «Положення про

українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови).

Отже, державна мова є невід’ємною ознакою держави та елементом її конституційного ладу. Водночас, маючи де-юре статус державної, з прийняттям Закону українська мова де-факто перестала бути такою.

По-перше, за статтею 1 Закону «державна мова — закріплена законодавством мова, вживання якої обов’язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв’язку та інформатики тощо». На мою думку, таке визначення державної мови в системному зв’язку з концептуальними засадами та оспорюваними положеннями Закону суперечило приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки дозволяло поширити поняття державної мови не лише на українську, а й на іншу мову, насамперед російську — мову нинішнього агресора. Адже на конституційному рівні державна мова визначена частиною першою статті 10 Конституції України і це українська мова, а Закон був частиною «законодавства», положення якого про обов’язковість у відповідних випадках застосування російської мови підпадали під визначене ним самим поняття державної мови, відтак «завдяки» Закону в Україні в позаконституційний спосіб російська мова фактично набула статусу державної та зберігала його протягом майже п’яти з половиною років (!).

По-друге, законодавець не врахував якісної відмінності правового статусу і функцій української мови як єдиної державної мови в Україні від правового статусу інших мов, поширених на території держави. Зокрема, аналіз положень частин першої, третьої, п’ятої, шостої статті 11, частин першої, другої, третьої статті 12, статті 13, частин першої, другої, третьої статті 14, статті 15, частини першої статті 25, частини першої статті 27 Закону в системному зв’язку з положеннями інших його статей дає підстави для висновку, що вони створювали законодавчі передумови для домінування регіональної мови над державною, можливості використання регіональної мови замість державної (або паралельно з нею) у тих сферах соціального життя, у яких державна мова має бути обов’язковим засобом спілкування (в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судочинства, у сферах економічної і соціальної діяльності, інформації та зв’язку). Відповідно до вказаних законодавчих положень українська мова набуває другорядного значення, її конституційний статус як державної мови нівелюється, що суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України (детальніше про це йтиметься в наступному пункті окремої думки). Такий підхід законодавця, на моє переконання, послаблює роль української мови в державот-



ворчих процесах. По суті, це намагання законодавця звузити межі функціонування (сфери використання) української мови як єдиної державної мови шляхом заміни її російською мовою, спроба у позаконституційний спосіб змінити конституційний лад в Україні.

До речі, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону також зосередила увагу законодавця на тому, що «хоча проект закону не надає російській мові ніякого додаткового офіційного статусу, він може сприйматися як спроба розширити сферу використання російської мови в країні та як крок до практичної офіційної двомовності. Тому він порушує численні питання про невідповідність Українській Конституції та її положенням стосовно захисту мови, зокрема статті 10, та відповідним міжнародним договорам, зокрема Мовній хартії та Рамковій конвенції» (пункт 18), а також підкреслила небезпеку, що ставлення до російської мови на однаковому рівні з українською мовою буде зменшувати інтегративні сили української мови і ставить під загрозу роль, яку має відігравати єдина державна мова (пункт 24).

Отже, з правового погляду прийняття Закону можна розцінювати як посягання на основи конституційного ладу держави.

Таким чином, прийнявши Закон, який фактично надав російській мові статус другої державної мови, Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, встановлених статтею 85 Конституції України, фактично посягнувши на конституційний лад в Україні, адже мова є складовою конституційного ладу в Україні, зміна якого є виключною прерогативою Українського народу, а не законодавця. І саме крізь призму цього аспекту я вбачаю порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення Закону: запровадження двомовності в країні може бути здійснене лише шляхом внесення змін до статті 10 Конституції України і тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, тобто шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом. Таким чином, Верховна Рада України порушила приписи частини третьої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини п'ятої статті 10, частини другої статті 19, статті 85, пункту 4 частини першої статті 92 Основного Закону України.

## **5. Оцінка конституційності оспорюваних положень Закону.**

5.1. За статтею 11 Закону «основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова (мови). У листуванні цих органів з органами державної влади вищого рівня дозволяється застосовувати цю регіональну мову (мови)» (частина перша); «посадові та службові особи зобов'язані володіти державною мовою, спілкуватися нею із відвідувачами, а в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, з відвідувачами, що вживають регіональну мову (мови), — цією регіональною мовою (мовами). Особам, що вживають регіональну мову (мови), забезпечується право подавати усні чи письмові заяви та отримувати відповіді на

них цією регіональною мовою (мовами)» (частина третя); «тексти офіційних оголошень, повідомлень виконуються державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова (мови), за рішенням місцевої ради такі тексти можуть розповсюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)» (частина п'ята); «найменування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій, написи на їх печатках, штампах, штампелях, офіційних бланках і табличках виконуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за рішенням місцевої ради з урахуванням стану регіональної мови зазначені найменування і написи можуть виконуватися державною і регіональною мовою (мовами)» (частина шоста).

5.1.1. Що стосується частини першої статті 11 Закону, то аналіз змісту цього законодавчого положення вказує на те, що визначений у ньому порядок використання на місцевому рівні регіональної мови (мов) дає можливість усім посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації регіональну мову (мови) без одночасного застосування державної (тобто замість державної мови).

Зокрема, норма про те, що «основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова» має логіко-семантичну суперечність, оскільки поняття «основна мова» і «державна мова» не є тотожними. Так, жодне зі значень прикметника «основний» не має значення «обов'язковий» (Словник української мови. — Т. 5. 1974. — С. 777), а поняття «державна мова» передбачає її обов'язковість (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови). Отже, вжитий у першому реченні частини першої статті 11 Закону термін «основна мова» фактично змінює правовий статус державної мови, нівелюючи її обов'язковість і прирівнюючи за статусом до регіональних мов. Таким чином, слід погодитися з висновком науковців про те, що за такого формулювання частини першої статті 11 Закону державна мова хоча і може мати статус обов'язкової, проте у використанні на певних територіях України де-факто може бути вторинною, а не основною.

У частині першій статті 11 Закону не передбачено конкретного та вичерпного переліку умов, яким повинна відповідати регіональна мова (мови), що є об'єктом визначених у цьому положенні правовідносин. Воно є відсильним і для встановлення цих умов відсилає до частини третьої статті 8 Закону, за якою «кожному гарантується право на захист у відповідних державних органах і суді своїх мовних прав і законних інтересів, мовних прав і законних інтересів своїх дітей, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, юридичних і фізичних осіб, якими порушуються мовні права і свободи людини і громадянина». Отже, жодних критеріїв для регіональних мов або мов меншин, що можуть використовуватися для цілей Закону, наведене положення статті 8 не встановлює.

Отже, частина перша статті 11 Закону суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки вона фактично змінює статус державної мови, опосередковано зрівнюючи з її статусом регіональну мову шляхом

надання можливості всім посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації замість державної мови регіональну, насамперед російську мову — мову нинішнього агресора.

5.1.2. Щодо частини третьої статті 11 Закону варто зазначити таке. Зі статусу української мови як державної випливає обов'язок державних службовців володіти державною (українською) мовою та неодмінно використовувати лише її при виконанні своїх повноважень. Зважаючи на те, що жодна з мов національних меншин в Україні не має статусу державної, законодавець не може встановлювати для громадян обов'язкової вимоги щодо володіння такими мовами при здійсненні ними повноважень у публічній сфері.

Оспорюваним положенням Закону законодавець фактично встановлює нову умову для зайняття посади в певній установі, а саме володіння регіональною мовою (мовами), та визначає цю вимогу обов'язковою для прийняття на роботу. При цьому зі змісту частини третьої статті 11 Закону не зрозуміло, на яке коло суб'єктів поширюються визначені в ній правовідносини, адже посадові і службові особи працюють у різних органах, установах тощо. Втім, такого критерію добору службових кадрів, як обов'язкове володіння мовою (мовами) національних меншин законодавство України не містить, а тому положення частини третьої статті 11 Закону, яке покладає на посадових і службових осіб обов'язок вживати регіональну мову (мови) в спілкуванні з відвідувачами в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), та відповідати цією мовою (мовами) на їхні усні та письмові заяви, суперечить приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Крім того, нечіткий та неоднозначний зміст частини третьої статті 11 Закону на практиці може призвести до численних юридичних колізій, що вказує на невідповідність цього положення Закону принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Доречно також зазначити, що міжнародні акти забороняють підтримку регіональних мов або мов національних меншин, яка зашкоджує функціонуванню державної мови. Так, у преамбулі Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі — Мовна хартія) наголошено, що «захист і підтримка регіональних або міноритарних мов не повинні здійснюватися на шкоду офіційним мовам і необхідності їх вивчати», а в пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року (ратифікованої Законом України від 9 грудня 1997 року № 703/97-ВР) зазначено, що «насправді знання офіційних мов є чинником суспільної злагоди та єдності» (пункт 78). Отже, застосований у цих міжнародно-правових актах засадничий філософський підхід ґрунтується на повазі до принципів національного суверенітету та територіальної цілісності, за їх цілями не стоїть сприяння будь-якому відокремленню мовних груп, а навпаки, визнається, що в кожній державі необхідно знати офіційну (державну) мову.

Отже, положення частини третьої статті 11 Закону не узгоджується з положеннями частин першої статті 8, частин першої, другої статті 10 Конституції України.

5.1.3. Що стосується частини п'ятої статті 11 Закону, необхідно зазначити таке. Оспорюване положення Закону, згідно з яким «...такі тексти можуть розпо-

всюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)», по-перше, надає особливого статусу російській мові, виокремлюючи її серед інших регіональних мов, що свідчить про дискримінаційність наведеного положення Закону, а по-друге, суперечить частині третій статті 10 Конституції України, за якою «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Тобто російська мова визначена Основним Законом України як мова національної меншини, а не як регіональна мова.

Крім того, в такій редакції друге речення частини п'ятої статті 11 Закону дає можливість розповсюджувати за рішенням місцевої ради переклад текстів офіційних оголошень і повідомлень регіональною або російською мовою (мовами). Однак, як уже зазначалося, офіційною державною мовою в роботі органів публічної влади є українська мова (частини перша, друга статті 10 Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови), а тому тексти офіційних оголошень і повідомлень мають виконуватися саме нею, а при необхідності одночасно надаватися у перекладі регіональною мовою (мовами). До того ж нецентралізоване регулювання мовних відносин рішеннями місцевих рад не передбачено Конституцією України, яка дає змогу цим радам приймати рішення виключно щодо питань місцевого значення (частина перша статті 140, частина перша статті 143 Конституції України). Питання застосування мов відповідно до частини п'ятої статті 10, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України є виключним повноваженням Верховної Ради України, яке вона може реалізувати шляхом прийняття законів.

Отже, частина п'ята статті 11 Закону суперечить частинам першій, другій, третій, п'ятій статті 10, пункту 4 частини першої статті 92, частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України.

5.2. За статтею 12 Закону «документація про вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, документація всеукраїнських і місцевих референдумів оформляється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, документація про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії, документація місцевих референдумів за рішенням місцевої ради оформляється і цією регіональною мовою (мовами)» (частина перша); «виборчі бюлетені друкуються державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, виборчі бюлетені по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії можуть оформлятися і відповідною регіональною мовою (мовами)» (частина друга); «бюлетені для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі друкуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова, що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, у бюлетені для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі за рішенням місцевої ради

поруч із текстом державною мовою розміщується його переклад цією регіональною мовою (мовами)» (частина третя).

Таким чином, статтею 12 Закону закріплено можливість прийняття територіальною виборчою комісією рішення про оформлення документації про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі і виборчих бюлетенів, а місцевою радою — документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі державною та одночасно регіональною мовою (мовами).

Проте чинне законодавство України, яке регламентує питання проведення виборів та референдумів, містить імперативні приписи про обов'язкове виготовлення виборчих бюлетенів державною мовою (частина четверта статті 77 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI, частина дев'ята статті 74 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595–VIII), які повністю відповідають вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Що стосується передбаченого другим реченням частини першої та другим реченням частини третьої статті 12 Закону права місцевої ради приймати рішення про оформлення документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському та місцевому референдумі також і регіональною мовою, слід вказати, що до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 140 Конституції України), а порядок застосування мов є питанням загальнодержавного значення, що впливає зі змісту пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, за яким порядок застосування мов визначається виключно законами України.

Враховуючи публічний характер виборчих правовідносин, а також те, що за пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України, можна дійти висновку про невідповідність положень другого речення частини першої, другого речення частини другої, другого речення частини третьої статті 12 Закону частині першій статті 10 Конституції України.

5.3. За статтею 13 Закону «паспорт громадянина України або документ, що його заміняє, і відомості про його власника, що вносяться до нього, виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України. Дія цього положення поширюється й на інші офіційні документи, що посвідчують особу громадянина України або відомості про неї (записи актів громадянського стану і документи, що видаються органами реєстрації актів громадянського стану, документ про освіту, трудова книжка, військовий квиток та інші офіційні документи), а також документи, що посвідчують особу іноземця або особу без громадянства, у разі наявності письмової заяви особи» (частина перша); «документ про освіту, отриману в навчальному закладі з навчанням регіональною мовою, за заявою особи виконується двома мовами — державною і поруч відповідною регіональною» (частина друга).

Частина перша статті 13 Закону суперечить частині третій статті 10 Конституції України, оскільки вжите в першому реченні вказаного положення Закону форму-

лювання «виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України» за своїм змістом фактично передбачає обов'язок громадянина визначитися з тим, якою регіональною мовою (мовою меншин) поряд із державною має бути оформлено його паспорт чи інший особистий документ, а не його право звернутися з цього питання з відповідною заявою. Однак згідно з положеннями статті 10 Конституції України обов'язковий характер в окремих сферах суспільного життя може законодавчо надаватися лише українській мові як державній, тоді як стосовно мов національних меншин конституційно закріплене та гарантується їх вільне використання.

5.4. За статтею 14 Закону «судочинство в Україні у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами)» (частина перша); «професійний суддя повинен володіти державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, держава гарантує можливість здійснювати судове провадження цією регіональною мовою (мовами). Необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів» (частина друга); «сторони, які беруть участь у справі, подають до суду письмові процесуальні документи і докази, викладені державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених цією регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову без додаткових витрат для сторін процесу» (частина третя).

Як впливає зі змісту абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, діяльність органів судової влади належить до публічної сфери суспільного життя, в якій застосовується державна мова, тобто в сфері судочинства обов'язковим засобом спілкування визнана саме українська мова. За юридичною позицією Конституційного Суду України конституційне, адміністративне, господарське, кримінальне та цивільне судочинство є процесуальними формами правосуддя і охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення. Державною мовою здійснюється ведення судового процесу, складання судових документів та інші процесуальні дії і відносини, що встановлюються між судом та іншими суб'єктами на всіх стадіях розгляду і вирішення судових справ. Суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства).

Отже, зазначені положення статті 14 Закону не відповідають вимогам статті 10, частини третьої статті 127 Конституції України.

5.5. За статтею 15 Закону «мовою роботи та актів з питань досудового розслідування, та прокурорського нагляду в Україні є державна мова. Поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови. Кожна особа має право бути невідкладно повідомлена мовою, яку вона розуміє, про мотиви арешту чи затримання і про природу та причини звинувачення проти неї і захищати себе, користуючись цією мовою, у разі необхідності, з безкоштовною допомогою перекладача».

Як уже зазначалося, за юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації тощо). Отже, за змістом частини першої статті 10 Конституції України мовою роботи та актів органів, які відповідно до закону здійснюють досудове розслідування, а також органів прокуратури має бути державна мова.

Натомість статтею 15 Закону при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду допускається використання поряд із державною мовою не лише регіональних мов або мов меншин України, а й інших мов. Таким чином, є підстави стверджувати, що положення статті 15 Закону, згідно з яким поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови, є таким, що не відповідає частині першій статті 10 Конституції України.

**6.** Народні депутати України в конституційному поданні також оспорюють конституційність положень частини другої статті 7 Закону, за якою «у контексті Європейської хартії регіональних мов або мов меншин до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, віднесені мови: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька».

На їхню думку, наведене положення Закону суперечить статті 3, частинам другій, третій статті 10, статті 11, частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 24 Конституції України, оскільки встановлення законодавцем вичерпного переліку з вісімнадцяти регіональних мов або мов меншин, щодо яких в Україні можуть застосовуватися передбачені Законом заходи, спрямовані на їх використання, є дискримінаційним стосовно мов інших національних меншин, які проживають на території України, але мови яких не внесено до вказаного переліку. За твердженням народних депутатів України такий вибірковий захист

регіональних мов або мов меншин має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом.

Насамперед слід зазначити, що з огляду на приписи статті 10 Основного Закону України мови в Україні за своїм юридичним статусом поділяються на три категорії: державна мова — українська мова, всебічний розвиток і функціонування якої в усіх сферах суспільного життя на всій території України забезпечує держава (частини перша, друга); мови національних меншин, з-поміж яких виокремлено російську, яким в Україні гарантовано вільний розвиток, використання й захист (частина третя); мови міжнародного спілкування, вивченню яких держава сприяє (частина четверта). Ніякі так звані регіональні мови в тексті Основного Закону України не згадуються, тому їх виокремлення законодавцем і визначення у Законі їх статусу, на мою думку, є неконституційним.

Як вказують у своїх висновках фахівці, аналіз автентичних текстів Мовної хартії свідчить, що зафіксований у назві Мовної хартії та її тексті базовий термін «*regional or minority languages*» (англ.) / «*langues regionales ou minoritaires*» (фр.) був умисно неправильно офіційно перекладений українською мовою як «регіональні мови або мови меншин». Його правильним українським відповідником є «регіональні або міноритарні мови», тобто ті мови, що використовуються у певному регіоні держави і є менш поширеними, ніж інші в межах цього регіону. Особливо слід зазначити, що застосований у Мовній хартії термін «регіональні або міноритарні мови» є одним словосполученням, яке вказує на територіальну сферу використання певної мови певною групою людей, а не на правовий статус цієї мови. Більше того, жодне положення Мовної хартії не передбачає обов'язку сторін запроваджувати для тієї чи іншої мови той чи інший правовий статус виходячи з того, що надання мовам офіційного статусу є суверенною прерогативою держави. Тобто Мовна хартія орієнтує державу, що її ратифікувала, не на визнання всіх без винятку мов меншин регіональними або міноритарними, а на спеціальну охорону «історичних регіональних або міноритарних мов Європи, декотрі з яких знаходяться під загрозою відмирання» (преамбула Мовної хартії).

При цьому в преамбулі Мовної хартії увага акцентується на тому, що регіональна мова не може бути засобом підміни чи інструментом дискримінації офіційної мови: «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх», а також «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності». Відтак виконання Мовної хартії передбачає обов'язок держави, що її ратифікувала, забезпечити державний захист мов, яким загрожує зникнення, а не підтримку регіоналізації мов більш поширених етнospільнот, зокрема і таких, що утворилися на території держави шляхом міграції, в тому числі і трудової.

Натомість Закон відтворює невиправлений переклад базового терміна Мовної хартії і подає його в урізаному вигляді. На відміну від Мовної хартії, яка використовує словосполучення «регіональна або міноритарна мова», з визначення цього терміна вилучено важливе положення, відповідно до якого діалекти офіційної мови (мов) або мови мігрантів не вважаються регіональними або міноритарними мовами. На мою думку, розробники проекту Закону свідомо викривили базовий



термін Мовної хартії з метою запровадження в Україні фактичної двомовності шляхом надання російській мові юридично статусу регіональної мови, а фактично — другій державній мові поряд з українською мовою чи навіть замість неї.

Адже згідно з Мовною хартією держави, які її ратифікували, на свій вибір можуть взяти на себе окремі індивідуалізовані зобов'язання щодо спеціальної охорони регіональних або міноритарних мов у семи сферах: освіта (стаття 8), судова влада (стаття 9), адміністративні органи та публічні послуги (стаття 10), засоби масової інформації (стаття 11), культурна діяльність та засоби її здійснення (стаття 12), економічне і соціальне життя (стаття 13), транскордонні обміни (стаття 14). Проте Закон регламентує застосування регіональних або міноритарних мов у 22 сферах, які одночасно визначені і як сфери застосування української мови як державної (статті 9–28). Відтак положення Закону прирівнюють сфери застосування регіональних або міноритарних мов до сфери застосування української мови як державної і створюють формально-юридичне підґрунтя для конкуренції між регіональними або міноритарними мовами, а фактично лише російською мовою, з одного боку, та українською мовою — з другого, з метою витіснення української мови з ужитку у певних регіонах країни.

Наступний аспект, пов'язаний із розглядом питань, стосується саме переліку та статусу мов, які законодавець офіційно визначив як такі, до яких застосовуються положення Мовної хартії. Так, ратифікуючи Мовну хартію, Верховна Рада України у пункті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15 травня 2003 року № 802–IV встановила перелік мов національних меншин (підкреслюю — саме мов національних меншин, а не регіональних мов), що застосовуються на території України і відповідають вимогам статті 1 Мовної хартії. Вказаним законодавчим положенням було офіційно визначено 13 мов таких національних меншин України, до яких застосовуються положення Мовної хартії: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської. Як видно з наведеного переліку, до нього включено дві мови, яких реально не існує — грецьку та єврейську. Одночасно пунктом 2 статті 4 Мовної хартії передбачено, що «положення цієї Хартії не зашкоджують жодним більш сприятливим положенням, що стосуються статусу регіональних мов або мов меншин чи правового статусу осіб, які належать до меншин, і що можуть бути чинними на території Сторони».

Таким чином, порівняно із Законом про ратифікацію Мовної хартії перелік регіональних або міноритарних мов, закріплений у частині другій статті 7 Закону, збільшено на п'ять мов, якими є вірменська, ромська, русинська, караїмська, кримчацька.

Всупереч вимогам Мовної хартії Закон не передбачає диференційованого підходу до кожної міноритарної або регіональної мови, не виокремлює і не відокремлює їх від мов меншин, які не потребують спеціального захисту. За формальними ознаками, відповідно до положень Мовної хартії, зокрема преамбули та статті 1 «Визначення термінів», серед мов, перелічених у Законі, до власне регіональних або міноритарних мов, які потребують спеціального захисту, можна віднести лише гагаузьку, ідиш, кримськотатарську, ромську, караїмську та кримчацьку. Окремо слід зауважити, що до регіональних або міноритарних мов України

Законом безпідставно віднесено русинську мову, оскільки вона вважається діалектом (говіркою) української мови у Закарпатській області України, а згідно зі статтею 1 Мовної хартії діалекти офіційної (державної) мови не вважаються регіональними або міноритарними мовами.

Частина друга статті 7 Закону визначає 18 мовних груп, яким держава гарантує забезпечення заходів, спрямованих на їх вільне використання. Разом з тим аналіз змісту вказаного законодавчого положення в системному зв'язку з положеннями абзаців першого, другого частини третьої статті 7 Закону свідчить, що здійснення вказаних заходів буде гарантуватися державою лише за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення. Що ж стосується мовних груп, кількість яких становить менше 10 відсотків населення відповідної території, то необхідність застосування цих заходів фактично віддано на розсуд місцевих рад. Таке правове регулювання, яке допускає застосування особливих, порівняно з іншими мовами, засобів правового захисту щодо мовних груп, які налічують менше 10 відсотків, не відповідає положенням частини третьої статті 10, статті 11 та частини другої статті 24 Конституції України, які не встановлюють будь-яких винятків для забезпечення державою гарантованого захисту мов національних меншин та забороняють надання привілеїв за мовними ознаками.

7. За положеннями частини третьої статті 7 Закону, які оспоруються авторами конституційного подання, «до кожної мови, визначеної у частині другій цієї статті, застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення» (абзац перший); «за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території» (абзац другий); «у разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства» (абзац четвертий).

Народні депутати України вважають, що наведене положення Закону суперечить пункту 4 частини першої статті 92, статті 140 Конституції України.

На мою думку, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону не відповідають положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 10, статті 11, частини другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України з огляду на таке.

Державна мова є важливим атрибутом державності, про що вже докладно йшлося вище. Зокрема, за юридичною позицією Конституційного Суду України статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства). Конституцією України передба-

чається, що порядок застосування мов встановлюється виключно законами України (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92). Зважаючи на такий статус державної мови, абзацом шостим статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» встановлено, що забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України є одним із пріоритетів національних інтересів України.

Отже, державна мовна політика, яка забезпечує розвиток державності та сприяє формуванню національної самобутності нашої держави, а також утвердженню і збереженню ідентичності української нації, політичної та державної єдності України, не може корегуватися органами місцевого самоврядування, у тому числі місцевими радами. Тим паче «в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації», як це зазначається в абзаці другому частини третьої статті 7 Закону. Таке нечітке та неоднозначне формулювання вказує на невідповідність оспорюваної норми Закону принципу правової визначеності як складовій принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

До того ж Мовна хартія не пов'язує віднесення регіональної або міноритарної мови з наявністю певного відсотку її носіїв у загальному складі населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і не передбачає ухвалення рішень про визначення території використання регіональних або міноритарних мов органами місцевого самоврядування.

Як зазначено в частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України, територіальні громади вирішують в межах Конституції і законів України лише питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Конституція України не наділяє місцеві ради повноваженнями щодо визначення чи корегування порядку застосування мов та надання їм статусу регіональних, а тому положення першого, другого, четвертого абзаців частини третьої статті 7 Закону, згідно з якими заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, можуть застосовуватися за рішенням місцевої ради, не відповідають вказаним конституційним приписам.

Зрозуміло, що в українських реаліях реалізація Закону призвела б до віднесення до регіональних або міноритарних мов насамперед російської мови — мови нинішнього агресора, практичного підвищення її привілейованого статусу та використання її на рівні, а то і замість української, державної, мови. До речі, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону наголосила на тому, що «було з самого початку зрозуміло, що російська мова, швидше за все, відповідає 10%-вому порозу для посилення захисту в багатьох, якщо не в більшій частині території України. Це означає, що в цілому ряді сфер суспільного життя російська мова буде використовуватися «на паритетних засадах» або навіть використовуватися замість державної мови» (пункт 22).

Крім того, встановлення законодавцем 10-відсоткового критерію щодо чисельності населення, яке спілкується мовою меншини, фактично має дискримінаційний характер, що суперечить приписам частин першої, другої статті 24 Конституції України.

Таким чином, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону суперечать положенням частини п'ятої статті 10, статті 11, частини другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України.

**Підсумок.** Практика Конституційного Суду України, за якою, дійшовши висновку про порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законом, Конституційний Суд України обмежується визнанням оспорюваних законів неконституційними в цілому, вказуючи, що необхідності у подальшому розгляді конституційного подання немає, є неприйнятною і неконституційною. Конституційний Суд України повинен був перевірити Закон на відповідність Конституції України не лише в частині додержання встановленої Основним Законом України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні. Викладена в окремій думці оцінка оспорюваних положень Закону на предмет їх відповідності Конституції України вказує на системний характер неконституційності положень Закону, в тому числі базових (концептуальних), що, на мою думку, також дає підстави для визнання Закону неконституційним у цілому.

Суддя Конституційного Суду України

В. МОЙСИК

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон).

У цілому підтримуючи визнання Конституційним Судом України неконституційним Закону через те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру його ухвалення, вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо концептуальних недоліків аргументації Рішення.

**1.** У пункті 2 мотивувальної частини Рішення містяться такі висновки Конституційного Суду України:

— процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього (абзац дев'ятий);

— реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів (абзац десятий);

— процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України — це обговорення законопроекту (пропозицій до проекту закону) та головсування щодо нього (абзац одинадцятий);

— право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них (абзац другий підпункту 2.1).

Вважаю, що розуміння органом конституційної юрисдикції змісту визначеного у статті 93 Основного Закону України права законодавчої ініціативи завуальовано відображає існуюче законодавче регулювання, а саме релевантні положення Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі — Регламент Верховної Ради України). Так, відповідно до статті 89 Регламенту Верховної Ради України право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України, зокрема, законопроектів, пропозицій та поправок до них (пункти 1, 3, 4 частини п'ятої); пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання (частина сьома); поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частина дев'ята).

Дослідивши матеріали справи, у тому числі дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), Конституційний Суд України констатував, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин, як: відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; включення проекту Закону до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення; відсутність обговорення проекту Закону у другому читанні; позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону (абзаци другий — п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, визначену положенням частини першої статті 93 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, аргументуючи Рішення, Конституційний Суд України припустився серйозної концептуальної помилки, а саме розкрив зміст конституційно визначеного права законодавчої ініціативи на підставі відповідних положень Регламенту Верховної Ради України, хоч і не посилався на них. Однак згідно з Конституцією України Регламентом Верховної Ради України можуть встановлюватися лише порядок роботи парламенту (частина п'ята статті 83); засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина дев'ята статті 83); порядок здійснення повноважень Головою Верховної Ради України (частина третя статті 88).

Отже, ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України дійшов хибного висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, встановлену положенням частини першої статті 93 Основного Закону України.

**2.** Конституція України є цілісним і системним актом установчої влади, який має найвищу юридичну силу. Конституційні приписи мають автономне значення, хоча й можуть бути розвинуті в законах України, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У законодавстві України не може визначатися чи підмінятися сутність конституційних норм.

Конституційний Суд України неодноразово та послідовно наголошував, що неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт Верховної Ради України, у процесі прийняття, ухвалення якого або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими правовими актами, зокрема Регламентом Верховної Ради України (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 11 липня 2002 року № 46-у/2002, від 20 листопада 2003 року № 51-у/2003, від 19 лютого 2004 року № 15-у/2004, від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011, від 30 січня 2013 року № 4-у/2013, від 16 вересня 2014 року № 79-у/2014, від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015, від 12 жовтня 2016 року № 66-у/2016, від 6 липня 2017 року № 12-у/2017).

Відповідно до статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (частина перша); законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово (частина друга).

Дотримуюся думки, що в частині першій статті 93 Основного Закону України встановлено коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, тобто правом вносити до Верховної Ради України відповідні проекти законів, якому кореспондує обов'язок парламенту їх розглянути та прийняти відповідні рішення. Таке розуміння змісту положення частини першої статті 93 Конституції України впливає, зокрема, з частини другої цієї статті, у якій йдеться саме про законопроекти, визначені главою держави як невідкладні, й обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово. Обов'язок розглядати проекти законів та приймати відповідні рішення впливає з конституційного статусу Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Окреслені правовідносини визначають два принципово різних напрями демократичної процедури розгляду проектів законів, а саме: 1) реалізація главою держави, парламентарями та урядом конституційної прерогативи ініціювати у Верховній Раді України розгляд нею певних законопроектів; 2) здійснення законотворчої діяльності виключно парламентом, без участі суб'єктів права законодавчої ініціативи, відповідно до процедурних правил, передбачених законами України, зокрема Регламентом Верховної Ради України.

Наведене опосередковано підтверджується закріпленим у статті 94 Конституції України інститутом вето Президента України, який полягає в тому, що глава держави повертає до парламенту для повторного розгляду закон, підписаний Головою Верховної Ради України, зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями.

Більше того, згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України положення статті 93 Конституції України в цілому регулюють відносини, які виникають на стадії ініціювання законопроекту шляхом внесення його до Верховної Ради України (перше речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001); положення частини першої статті 93 Основного Закону України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи; зокрема, за змістом частини другої статті 96 Конституції України проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001).

Варто зазначити, що вказані юридичні позиції були сформульовані Конституційним Судом України у 2001 році стосовно статті 93 Конституції України у її першій редакції, тобто у редакції від 28 червня 1996 року, коли до суб'єктів, наді-

лених правом законодавчої ініціативи, належав також Національний банк України. Однак, на мою думку, викладене жодним чином не скасовує обов'язковості цих юридичних позицій і не применшує їх значення, вони залишаються актуальними та мали бути враховані Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи.

До того ж згідно з Основним Законом України проект закону про утворення, реорганізацію і ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (частина друга статті 125); законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною чи двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту (стаття 154, частина перша статті 156).

Необхідно також мати на увазі, що за Словником синонімів української мови (Київ: Наукова думка, 2001) синонімами (словами, близькими або тотожними за значенням) до слова «ініціатива» є слова «почин», «починання» — перші моменти вияву якоїсь дії, стану, початок; розпочата кимось робота, справа, тобто перший крок у якій-небудь справі, який хто-небудь здійснює. Відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника (Київ: Юридична думка, 2012) законодавча ініціатива — це внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів до парламенту.

Отже, вважаю, що положення частини першої статті 93 Конституції України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Суддя Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ



## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована аргументація має компромісний характер та не відображає всіх обставин справи;

усвідомлюючи необхідність удосконалення та доповнення мотивації Рішення;

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

усіляко підтримуючи резолютивну частину Рішення;

вважаю за необхідне вказати такі доповнення до мотивувальної частини Рішення:

**I.** Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення проігнорував будь-яке доктринальне обґрунтування своєї позиції щодо досліджених ним обставин конституційного подання. Йдеться, зокрема, про таке:

I.1. Конституційна процедура ухвалення законів безпосередньо пов'язана з особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84).

Реалізуючи волю Українського народу, голосуючи за закони чи інші акти Верховної Ради України, кожен народний депутат України має лише один голос, який він може використати особисто. Конституційний принцип особистого голосування народних депутатів України означає встановлену Конституцією України вимогу щодо розпоряджання народного депутата України правом свого голосу, заборону делегувати таке право, а також заборону примусу до передачі свого права голосу. Це один із найважливіших принципів парламентського права, який ґрунтується на засадах рівності статусу народних депутатів України, а також на тому, що народний депутат є представником усього народу України.

Перед відкриттям кожного пленарного засідання Верховної Ради України проводиться реєстрація народних депутатів України особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Кожен із народних депутатів України одержує проекти законів та інших актів Верховної Ради України, які розглядатимуться на засіданнях сесії Верховної Ради України.

Прийняття рішень народними депутатами України здійснюється різними способами: відкритим голосуванням (за допомогою електронної системи підрахунку голосів або шляхом підняття руки у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) та таємним голосуванням (шляхом подачі бюлетеня) за умови особистої участі народного депутата України у кожному голосуванні.

Вимога щодо особистого голосування народного депутата України при ухваленні законів, інших актів Верховної Ради України передбачає:

- усвідомлений, осмислений вибір народним депутатом України тієї чи іншої позиції під час реалізації права ухвального голосу;
- забезпечення відповідальності народного депутата України перед народом України, який він представляє, під час прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.

Таким чином, аналіз положення частини третьої статті 84 Конституції України дає підстави для висновку, що особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування.

Неособисте голосування народних депутатів України може бути підставою для констатації порушення конституційної процедури ухвалення законів за наявності певних обставин (критеріїв, ознак) недотримання демократичної процедури голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України:

- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом блокування виступаючих та місць для голосування;
- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом застосування технічних засобів;
- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом пошкодження технічних пристроїв;
- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом провокації сутичок;
- неможливість реалізації процедури ухвалення закону через перебування народних депутатів України за межами зали засідань Верховної Ради України;
- голосування замість народних депутатів України, які перебували в залі засідань Верховної Ради України;
- голосування картками народних депутатів України, які не могли голосувати (були фізично відсутні на засіданні Верховної Ради України: перебували на лікарняному, за кордоном, у відраджженні тощо).

За наявності такого роду обставин або їх певних комбінацій відбувається порушення демократичної процедури ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України, що спотворює принципи демократичного врядування, загальнонародних та загальнодержавних інтересів, відбувається свідоме невиконання зобов'язань народних депутатів України, визначених Конституцією України, дискредитація Верховної Ради України як представницького органу, свідоме спотворення вимоги щодо представництва народним депутатом України Українського народу, що суперечить принципам народовладдя, верховенства права та верховенства Конституції України, підриваються принципи держави загалом.

I. II. Конституційні вимоги щодо дотримання конституційної процедури розгляду й ухвалення законів та інших актів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України ґрунтуються на засадах конституційного ладу, основою якого є те, що народ — єдине джерело влади. Український народ, формуючи органи державної влади, зокрема обираючи своїх представників — народних депутатів України, делегує кожному з них владні повноваження шляхом свого волевиявлення. Це означає, що народний депутат України не має права передавати свої повноваження іншому народному депутату України. Отже, недотримання цієї конституційної вимоги порушує не тільки принципи і засади народовладдя, демократичного врядування, а й підриває авторитет найвищого законодавчого органу — Верховної Ради України, оскільки зневажливе ставлення народних депутатів України до вимог Основного Закону України дискредитує його як представницький орган Українського народу. Порушення одного з найважливіших принципів народовладдя ставить під сумнів легітимність не тільки окремих актів Верховної Ради України, а всього законодавчого процесу. Свідоме недотримання принципу народовладдя та вимоги, що народний депутат України є представником Українського народу, суперечить загальнонародним та загальнодержавним інтересам.

Оскільки положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими й однозначними, що виключає можливість довільного їх тлумачення, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням конституційного припису. Особливість структури норми Конституції України, що стосується обов'язку особистого голосування народних депутатів України, полягає в тому, що в ній відсутня санкція. Отже, така норма має ознаки норми-мети, норми-цілі. Безпосереднє застосування таких норм неможливе, оскільки потребує компетентного тлумачення або деталізації у законодавстві. У подібних випадках законодавець обов'язково повинен встановлювати відповідальність за еventуальні порушення. Міра та ступінь відповідальності залежить від особливостей впливу такого порушення на функціонування правової системи (важкість правопорушення) та/або окремих її елементів. Найбільш небезпечними є порушення правових відносин вищого порядку, передбачених Конституцією України, які впливають на принципи функціонування держави. Законодавець створив правову колізію, оскільки не передбачив відповідальності народного депутата України за порушення процедури прийняття законів. Зобов'язавши суб'єкт правозастосування діяти певним чином, законодавець не встановив наслідків за можливу протиправну поведінку такого суб'єкта, тобто у правовій системі України є права лакуна щодо відповідальності народного депутата України за неособисте голосування, що дозволяє застосовувати подібну антиконституційну практику в законодавчому процесі. Народні депутати України, знаючи про відсутність будь-якої відповідальності за порушення вимог Конституції України щодо особистого голосування, свідомо порушують законодавчу процедуру, зловживаючи правом як соціальним регулятором. Таке зловживання у виді недотримання вимог Конституції України є способом заподіяння негативних наслідків для національної правової системи загалом та реалізації Конституції України зокрема. Отже, неособисте голосування не може мати ненавмисний чи несвідомий характер.

Неособисте голосування народних депутатів України є одним із проявів політичної корупції та кризи парламентаризму в Україні. Неособисте голосування є фальсифікацією результатів голосування, відвертим порушенням Конституції України, яке здійснюють народні депутати України, ігноруючи верховенство права, верховенство конституції та верховенство закону — засадничі принципи демократичного врядування. Неособисте голосування потурає безвідповідальності народних обранців та звільняє парламентську більшість від необхідності пошуку компромісів, сприяє диктатурі формальної парламентської більшості.

I.III. Принцип правової визначеності вимагає, щоб правові норми були чіткими та зрозумілими, спрямованими на забезпечення передбачуваності правовідносин, а суб'єкти таких відносин повинні знати наслідки своєї можливої протиправної поведінки.

Правова визначеність означає, що органи державної влади та посадові особи повинні дотримуватися взятих на себе зобов'язань, виконувати покладені на них функції та обов'язки.

Принцип правової визначеності є істотно важливим для верховенства (панування) права. Держава та її публічні особи зобов'язані дотримуватись законів, які запровадили, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з передбачуваною логічною послідовністю (пункт 44 доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 25–26 березня 2011 року).

Однією з умов ефективної дії верховенства (панування) права є правова визначеність, а забезпечення реалізації вимог цього принципу є запорукою сталої дії чітких механізмів, процесів, визначених законами. Відтак недотримання різних процедурних аспектів призводить до порушення принципу правової визначеності при прийнятті законів та інших актів.

Таким чином, оскільки складовою принципу верховенства права є принцип правової визначеності, то недотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів призводить до порушення принципу правової визначеності, а отже, і верховенства права.

Враховуючи, що положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими та зрозумілими з точки зору правової визначеності, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням нормативного припису. Таке зловживання характеризується умислом та здійснюється свідомо.

I.IV. З аналізу положень Конституції України випливає, що вони передбачають обов'язок органів державної влади та посадових осіб діяти в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Складення присяги народними депутатами України нерозривно пов'язано зі здійсненням власних повноважень та обов'язків, а сама присяга — з набуттям статусу народних депутатів України, тому, зокрема, голосування на засіданнях парламенту є їх основним обов'язком. Невиконання народними депутатами України своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України, свідчить про недотримання ними присяги.

Представництво Українського народу в парламенті є різновидом державної служби, а отже, є публічною службою. В основу присяги народного депутата

України закладено елементи етичних, правових та службових норм поведінки, недотримання яких призводить до порушення усіх трьох компонентів правового статусу народного депутата України — правового, етичного та службового. Текст присяги заснований на необхідності підтримувати довіру громадян та суспільства до влади і захисту їх законних очікувань.

Слід враховувати те, що одним із елементів верховенства (панування) права є «законні очікування». «Законні очікування» визначають легітимність діяльності публічної влади. Однак легітимність влади не має правових ознак, а лише етичні, оскільки характеризує довіру суспільства до публічної влади.

Тому з прийняттям присяги на народного депутата України повинні покладатися не тільки обов'язки, а й відповідальність за їх виконання.

У зв'язку з цим порушення присяги народного депутата України суперечить покладеним на нього зобов'язанням, підриває довіру суспільства до нього як до носія влади та призводить до дискредитації народного представництва, публічної влади та парламенту.

Порушення присяги є різновидом конституційно-правової відповідальності, яка в свою чергу повинна бути елементом правового статусу народного депутата України.

Оскільки текст присяги, який міститься в частині першій статті 79 Конституції України, передбачає зобов'язання народного депутата України додержуватись Конституції України, неособисте голосування є порушенням присяги народного депутата України.

**II.** Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення в контексті порушених у конституційному поданні питань проігнорував міжнародний досвід, який дозволив би підсилити аргументацію щодо неконституційності Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами, в частині порушення конституційної процедури розгляду, прийняття та ухвалення законів у парламенті. Йдеться, зокрема, про таке:

II.1. Концептуальні висновки щодо допустимості доказів та особистого голосування народних депутатів України містяться у рішенні Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд) від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (далі — Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд у цьому рішенні проігнорував доводи сторони стосовно того, що докази не можуть вважатися надійними, оскільки їх достовірність не була оцінена національними органами (пункт 142 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд констатував, що процесуальні норми створюються для дотримання принципу юридичної визначеності (рішення від 21 жовтня 2010 року у справі «Дія 97» проти України») (пункт 143 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд наголосив, що «факти, які лежать в основі цієї скарги, підтверджуються доводами заявника», чотирма завіреними заявами народних депутатів, а також відеозаписом провадження (пункт 144 Рішення ЄСПЛ);

Присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег. Рішення було ухвалене з порушенням статті 84 Конституції України, статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII та статті 47

Регламенту Верховної Ради України, які вимагають від народних депутатів України особистої участі у засіданнях та голосуванні (пункт 145 Рішення ЄСПЛ).

Практика Європейського суду свідчить про те, що оцінка доказів у справі є прерогативою юрисдикційного органу і не залежить від наявності або відсутності оцінок інших публічних органів. Порушення конституційної процедури призводить до порушення принципу правової визначеності, а отже, принципу верховенства права, складовою якого він є (пункт 44 доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 25–26 березня 2011 року). Докази фізичної присутності народних депутатів України під час голосування є допустимими. Неособисте голосування є свідомим актом порушення Конституції України. Недотримання процедури особистого голосування є порушенням положень статті 84 Конституції України.

II. II. Досвід демократичного врядування засвідчує, що за істотні порушення норм депутатської етики (неучасть у засіданнях без поважних причин, неособисте голосування) передбачена відповідальність, яка встановлюється, як правило, у регламентах законодавчих органів.

Відповідно до частини четвертої статті 111 Статуту Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року № I-399 члени Сейму голосують особисто, право голосу не може бути передано іншим особам. Конституційний Суд Литви у рішенні від 27 жовтня 2010 року зазначив, що неособисте голосування члена Сейму слід розглядати як ігнорування вимог процедури ухвалення законів, які впливають із Конституції (пункт 10 мотивувальної частини), а порушення обов'язку щодо особистого голосування народних депутатів є грубим порушенням Конституції і присяги парламентаря (пункти 1, 2 резолютивної частини).

Згідно з частиною третьою статті 79 Конституції Королівства Іспанія голосування здійснюється сенаторами і депутатами персонально і не може бути доручене іншим особам.

Стаття 81 Конституції Республіки Болгарія вимагає від парламентарів особистого голосування та встановлює обов'язок їх фізичної присутності на пленарних засіданнях парламенту та комісій, до яких вони обрані.

Участь у роботі палати є обов'язком депутатів, вони зобов'язані бути присутніми та брати участь у голосуванні на засіданнях Сейму (частина четверта статті 7 Регламенту Сейму Республіки Польща), а також роботі її органів, до яких їх було обрано. Недотримання цих умов та відсутність парламентаря на більш ніж третині засідань протягом трьох місяців без поважних причин є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності (стаття 23 Регламенту Сейму Республіки Польща).

Пункти «а» і «с» статті 159 Конституції Португальської Республіки передбачають обов'язок депутатів не тільки бути присутніми на засіданні, а й брати участь у голосуваннях. За порушення відповідних норм пункту «b» частини першої статті 160 Конституції Республіки Португалія можливе навіть позбавлення мандата.

Парламентська практика демократичних держав підтверджує доцільність встановлення відповідних правових механізмів та інститутів забезпечення правопорядку в парламенті, встановлення відповідальності депутатів за порушення норм конституції, наслідком якого може бути, зокрема, втрата депутатського мандата.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С. В.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами (далі — Закон).

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

У Рішенні Конституційний Суд України визнав, що конституційна процедура розгляду й ухвалення Закону була порушена. Однак, на мою думку, зважаючи на обставини прийняття Закону, суспільну значущість та наслідки Рішення, Конституційний Суд України міг би у ньому розкрити зміст положень Основного Закону України, які визначають питання процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами. Адже чіткого розуміння конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами і того, якими нормами Конституції України вона регулюється, на сьогодні немає.

З огляду на зазначене, пропоную власний варіант розкриття змісту положень Конституції України, які визначають процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами.

Аналіз положень Конституції України свідчить про те, що в окремих її нормах прямо встановлено процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, а в інших опосередковано визначено певні правила законодавчої процедури, прийняті без дотримання яких закони можуть бути визнані неконституційними.

**1.** Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України; прийняття законів належить до виключних повноважень Верховної Ради України (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони; Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82 Основного Закону України). У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд

України зазначив, що Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії; у разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів України, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів України (абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини).

За частиною першою статті 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно; згідно з частиною другою її статті 84 рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Зі змісту вказаних статей Конституції України вбачається, що прийняття рішень Верховною Радою України можливе лише на пленарних засіданнях Верховної Ради України під час її сесій, на які вона збирається у визначені Конституцією України строки: на першу сесію — не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (частина третя статті 82), на чергові сесії — першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (частина перша статті 83), або позачергово (частини друга, третя статті 83).

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 зазначив, що статтею 91 Конституції України кворуму, зокрема, для проведення голосування щодо прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів не встановлено; Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

**2.** Конституційний Суд України у Рішенні вперше відніс статтю 93 Основного Закону України до положень, у яких закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Повністю підтримуючи цю позицію, вважаю, що в Рішенні її необхідно було обґрунтувати глибше з огляду на таке.

Згідно з частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).

Конституція України не визначає змісту і порядку реалізації права законодавчої ініціативи, що дозволяє Конституційному Суду України, виходячи з положень



частини п'ятої статті 83 Конституції України, при вирішенні питання про дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами розкрити зміст права законодавчої ініціативи, враховуючи вимоги Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі — Регламент).

Відповідно до Регламенту право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради України; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів; пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту, а поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частини п'ята, сьома, дев'ята статті 89 Регламенту).

Право внесення пропозицій і поправок на різних стадіях законотворчого процесу надається виключно суб'єктам, визначеним у частині першій статті 93 Конституції України. Ніхто, крім суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, таким правом не наділений. Право внесення пропозицій і поправок тотожне праву подачі відповідного законопроекту до парламенту і дозволяє оптимізувати процес розгляду законопроекту та прийняття закону з урахуванням дійсного волевиявлення народних депутатів України. У зв'язку з тим, що суб'єкти законодавчої ініціативи мають право вносити аналогічні за змістом пропозиціям та поправкам законопроекти після прийняття закону та набрання ним чинності, внесення пропозицій та поправок у порядку, передбаченому Регламентом, — це певний етап, суто «раціонально-технічний» спосіб реалізації права законодавчої ініціативи в процесі розгляду законопроектів, метою якого є всебічне обговорення та врахування різних підходів для прийняття якісних законів, економія пленарного часу засідань парламенту, підвищення ефективності його роботи. Таким чином, внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них є різними формами реалізації права законодавчої ініціативи. Крім внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, невід'ємною складовою реалізації права законодавчої ініціативи є розгляд законопроектів, інших проектів актів, пропозицій та поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України, що включає обговорення та голосування щодо них. Наведене підтверджується тим, що на певних стадіях законотворчого процесу пропозиції і поправки є складовою законопроектів та розглядаються у спосіб, передбачений для законопроектів.

Здійснення права законодавчої ініціативи має ґрунтуватися на засадах нормативного забезпечення, законності, демократизму, на принципах системності, обґрунтованості законодавчої ініціативи в рамках законодавчого процесу.

Отже, право законодавчої ініціативи реалізується на різних стадіях законодавчого процесу у різних формах, а саме: внесення проектів законів, постанов, проектів інших актів Верховної Ради України; внесення пропозицій до законопроектів, проектів інших актів; внесення поправок до законопроектів, проектів

інших актів. Конституційний Суд України вважає, що реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення законопроектів, проектів інших актів, пропозицій, поправок до них до Верховної Ради України, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив, до якого входить обговорення та голосування щодо них в порядку, встановленому Регламентом.

Частина друга статті 93 Конституції України передбачає, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. У пункті 1 резолютивної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 Конституційний Суд України зазначив, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку — раніше інших законопроектів — на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом.

**3.** Відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Народний депутат України, який склав присягу (стаття 79 Конституції України), користується правом ухвального голосу з усіх питань, які обговорюються Верховною Радою України і стосовно яких вона приймає рішення. Всі рішення парламенту приймаються шляхом голосування, яке має персональний (особистий) характер, порядок його здійснення регулюється в Регламенті та законах України. Голосування відбувається з питань, що належать до сфери виключної компетенції Верховної Ради України (статті 85, 92 Конституції України) та в інших випадках, прямо передбачених в Основному Законі України. Під час голосування позиції народних депутатів України отримують зовнішнє вираження і правове закріплення через прийняття чи неприйняття актів, інших рішень Верховної Ради України. Шляхом голосування відбувається конкретизація і втілення колективної волі народних депутатів України у рішеннях парламенту, які відображають волю Українського народу.

За юридичною позицією Конституційного Суду України рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що народний депутат України як представник Українського народу у Верховній Раді України зобов'язаний голосувати на засіданнях Верховної Ради України особисто і не має права голосувати за інших народних депутатів України.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України зауважив, що «повноваження народного депутата України делеговані йому народом як сувереном влади (частина друга статті 5, частина перша статті 38 Конституції України) і зобов'язують його брати участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування. Саме тому, що ці повноваження є делегованими і не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади, народний депутат України

не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав» (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України передбачає створення під час голосування гарантованих умов для виключення стороннього впливу, вимогу усвідомленого, осмисленого вибору народним депутатом України позиції при реалізації права ухвального голосу та високу відповідальність народних депутатів України за прийняті парламентом рішення. Вимога особистого голосування стосується всіх без винятку рішень, які приймаються Верховною Радою України.

Особисте голосування народного депутата України означає не лише його безпосереднє, персональне голосування, а й вільне, усвідомлене, дійсне волевиявлення народного депутата України у спосіб, передбачений Регламентом.

При розгляді питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону чи іншого акта Верховної Ради України обов'язково необхідно враховувати конституційний принцип дійсного волевиявлення народного депутата України та умови, створені Верховною Радою України для забезпечення дотримання цього принципу. Це обумовлює необхідність нормативно-правового забезпечення у Регламенті відповідних процедур розгляду питань та прийняття рішень, в тому числі встановлення порядку голосування при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, що передбачає забезпечення особистої участі народних депутатів України в засіданнях парламенту та голосування на різних стадіях законодавчого процесу. Наявність зазначених правил та їх дотримання є важливим процесуальним елементом належного, що базується на вимогах Конституції України, порядку розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, іншими актами, прийнятими парламентом, та гарантує їх відповідність дійсному волевиявленню народних депутатів України.

**4.** Згідно зі статтею 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Основним Законом України.

Відповідно до юридичної позиції, викладеної Конституційним Судом України, закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Частинами першою, другою статті 47 Регламенту встановлено, що Верховна Рада України приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом (при прийнятті рішень з процедурних питань); рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

Зі змісту наведених положень Конституції України, Регламенту та юридичної позиції Конституційного Суду України вбачається, що закони, інші акти Верховної Ради України приймаються на пленарному засіданні Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу, тобто за умови, якщо за них особисто проголосувало не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України.

**5.** Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина шоста статті 83). Народні депутати України, які не входять до коаліції депутатських фракцій у парламенті, тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України, як правило, не підтримують політику більшості, не голосують за законодавчі ініціативи Уряду України та народних депутатів України від коаліції. Неособисте голосування народних депутатів України може бути усвідомленим способом вираження незгоди з прийнятими Верховною Радою України рішеннями. Представники більшості, навпаки, можуть голосувати за своїх відсутніх на пленарному засіданні Верховної Ради України народних депутатів України, які підтримують відповідні законодавчі ініціативи.

Народні депутати України є представниками Українського народу, який здійснює владу, зокрема законодавчу, через Верховну Раду України. Можливість блокування законодавчого процесу через неособисте голосування як підставу неконституційності закону, іншого акта Верховної Ради України, не відповідає принципу представницького народовладдя, адже закони, прийняті більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України, можуть бути скасовані через неособисте голосування одного чи більше народних депутатів України. Тому лише факт неособистого голосування народних депутатів України, який впливає на результат самого голосування, може вважатися підставою для визнання закону, іншого акта Верховної Ради України неконституційним.

На мою думку, Конституційний Суд України, аналізуючи порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону, має виходити з того, що положення частини третьої статті 84 Конституції України необхідно розглядати у взаємозв'язку з вимогами її статті 91, про що варто було зазначити у Рішенні. Визнання неособистого голосування народного депутата України єдиною достатньою підставою для визнання актів, прийнятих Верховною Радою України, неконституційними загрожує функціонуванню парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Неособисте голосування народних депутатів України за відсутності жорсткої відповідальності за такі дії може стати інструментом для скасування законів шляхом визнання їх неконституційними на цій підставі, поглибити політичну корупцію, спричинити неефективність функціонування парламенту з усіма можливими негативними наслідками. Враховуючи, що факти неособистого голосування народних депутатів України стали практикою у діяльності Верховної Ради України, зважаючи на ризики для існування парламентаризму, забезпечення законності та правопорядку в державі, вважаю, що закон, інший акт Верховної

Ради України може бути визнаний неконституційним, якщо внаслідок неособистого голосування кількість народних депутатів України, які голосували «за» закон, інший акт Верховної Ради України, буде меншою 226 або іншої кількості, передбаченої Конституцією України.

**6.** Процедура набрання чинності законом визначена у статті 94 Конституції України. Відповідно до цієї норми закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України, який протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду; у разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений; якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів; у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом.

У пункті 4 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/1998 Конституційний Суд України зазначив, що встановлена в частині четвертій статті 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені; ця вимога стосується прийняття закону в цілому; якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається; у разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк; якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України.

У Рішенні від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 Конституційний Суд України зазначив, що законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства; встановлення на певних її етапах вимог щодо невідкладності, зумовлених або оціночним уявленням суб'єкта про важливість акта (визнання законопроекту невідкладним), або особливою ситуацією, пов'язаною з поверненням процедури до унормованих меж, зобов'язує уповноважених суб'єктів вчиняти дії щодо цього акта в пріоритетному порядку; отже, вживання законодавцем терміна «невідкладно» має на меті забезпечити безперервність та поступальність законодавчої процедури (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини). У пункті 2 резолютивної частини цього ж рішення вказано, що положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційно-

го оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити й опублікувати такий закон у пріоритетному порядку — раніше інших актів.

**7.** З огляду на аналіз положень Конституції України, Регламенту, юридичних позицій, викладених у рішеннях Конституційного Суду України, вбачається, що недотримання частин першої, другої статті 82, частин другої, третьої статті 84, статей 85, 91, 93, 94 Конституції України при здійсненні законодавчої процедури може означати порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів, інших актів Верховної Ради України або набрання ними чинності. При розгляді питання щодо порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами Верховної Ради України також необхідно враховувати дотримання принципу дійсного волевиявлення народних депутатів України та порядку, який встановлений для його забезпечення.

**8.** Крім того, варто зазначити, що згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Відповідно до Основного Закону України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом (частина п'ята статті 83); виключно законом України визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92).

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні має діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Недотримання Верховною Радою України Регламенту при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України може свідчити про порушення частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України.

**9.** З огляду на підстави визнання Закону неконституційним, а також на те, що конкретизований у Рішенні зміст конституційної процедури розгляду та ухвалення законів може поставити під сумнів конституційність значної кількості актів, прийнятих Верховною Радою України, Конституційний Суд України міг би зробити застереження щодо можливого застосування юридичної позиції, викладеної в Рішенні, до законів, інших актів Верховної Ради України, прийнятих після набрання чинності Рішенням.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Тупицького О. М.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

Підтримуючи викладену у резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) позицію щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI (далі — Закон), я не поділяю підходу, обраного Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи, та не погоджуюсь із переважною більшістю висновків мотивувальної частини Рішення. На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

Народні депутати України зверталися з клопотанням про визнання Закону неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а також невідповідністю його змісту нормам Основного Закону України.

Україна є правовою державою, в ній визнається і діє принцип верховенства права, зокрема, закони приймаються на основі Конституції України як акта найвищої юридичної сили, а законодавча влада здійснюється лише в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (стаття 1, частина друга статті 6, частини перша, друга статті 8, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, — склад якої становить 450 народних депутатів України; їхній статус і повноваження, а також організація та порядок роботи (діяльності) цього органу визначені Конституцією України та законами України, у тому числі Регламентом Верховної Ради України (стаття 75, частини перша, четверта статті 76, частина п'ята статті 83, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). До повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів; для здійснення законопроектної роботи відповідно до Конституції України цей орган створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, діяльність яких встановлюється законом (пункт 3 частини першої статті 85, частини перша, п'ята статті 89 Основного Закону України).

За частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить, зокрема, народним депутатам України. До способів реалізації зазначеного права у Регламенті Верховної Ради України передбачено не лише внесення законопроектів, а й пропозицій та поправок до них (пункт 3 частини п'ятої статті 89). Процедуру розгляду таких пропозицій і поправок разом із законопроектом на засіданні головного комітету, який має надати висновок щодо цих законодавчих ініціатив, також деталізовано у Регламенті Верховної Ради України; до другого читання законопроект надається народним депутатам України не пізніше як за десять днів до дня його розгляду на

пленарному засіданні Верховної Ради України у виді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу, усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, зі стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення — суб'єктів права законодавчої ініціативи, висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок, остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні; при розгляді такого проекту на засіданні парламенту обговорення проводиться щодо кожної статті, якщо парламент не ухвалить рішення про розгляд законопроекту розділами або частинами; при цьому на вимогу авторів поправок та пропозицій кожна з них може бути обговорено та проголосовано окремо; після розгляду пропозицій і поправок законопроект може бути поставлений на голосування в цілому та прийнятий як закон або направлений на третє читання чи відхилений (частини друга, п'ята статті 102, частина перша статті 117, частина перша статті 118, статті 119, 120, 121, 123 Регламенту Верховної Ради України).

Зі змісту конституційного подання, а також доданих до нього та отриманих за запитами судді-доповідача матеріалів однозначно вбачається, що після прийняття проекту Закону у першому читанні до нього було подано понад дві тисячі поправок та пропозицій 46 народними депутатами України. Згідно з протоколом засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122 було створено робочу групу для опрацювання проекту Закону до другого читання та доручено секретаріату цього комітету підготувати графік засідань вказаної групи щодо розгляду зазначених законодавчих ініціатив. Однак того самого дня згідно з копією стенограми вечірнього пленарного засідання Верховної Ради України від 3 липня 2012 року проект Закону був поставлений на голосування та прийнятий в цілому як Закон; його розгляд та ухвалення тривали дві хвилини, з 16 год. 08 хв. до 16 год. 10 хв. При цьому зазначені поправки та пропозиції народних депутатів України парламентом взагалі не розглядалися, тобто були проігноровані.

Залишення без розгляду поправок та пропозицій є порушенням права законодавчої ініціативи як повноваження, здійснюваного його суб'єктами від імені народу України, а також конституційного порядку роботи Верховної Ради України, у тому числі законопроектної роботи в парламентських комітетах (частина четверта статті 76, частина п'ята статті 83, частина перша статті 89, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). Отже, встановлення факту ігнорування Верховною Радою України зазначених законодавчих ініціатив народних депутатів України дає підстави для висновку, що було порушено конституційну процедуру розгляду проекту Закону.

За частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

За змістом цієї норми Основного Закону України порушення конституційної процедури розгляду проекту закону є автономною підставою для визнання цього закону неконституційним.



Виходячи з таких міркувань та керуючись наведеними нормами Конституції України, я підтримав Рішення, яким Закон був визнаний неконституційним.

Тому вважаю, що з'ясування обставин прийняття Закону, до якого в Рішенні вдався Конституційний Суд України, зокрема й питання щодо особистого голосування народними депутатами України, з погляду процесуальної економії є зайвим та недоцільним.

Також я не поділяю висновку про те, що «Верховна Рада України порушила процедуру ... ухвалення проекту Закону ..., визначену положеннями частини третьої статті 84» Основного Закону України, щодо обов'язку народного депутата України здійснювати голосування особисто.

На підтвердження такого висновку в пунктах 3, 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин неособистого голосування парламентарями за Закон, встановлених Конституційним Судом України із посиланням на докази, які викликають обґрунтовані сумніви щодо їх допустимості, достовірності та достатності для формування презумпції зазначеного факту.

Так, відсутність письмової реєстрації народних депутатів України перед пленарним засіданням Верховної Ради України 3 липня 2012 року та перебування у цей день деяких із народних депутатів України на лікарняному не виключає можливості прибуття будь-кого з них до сесійної зали виключно для участі в голосуванні за Закон.

Відомості Державної прикордонної служби України щодо перетину кордону народними депутатами України у відповідний період також не можна вважати достовірним доказом. Наприклад, зазначені відомості спростовувалися народним депутатом України VI скликання М. Томенком, який за інформацією, наданою цією службою на перший запит судді-доповідача, вважався таким, що перебував за межами України. Проте на повторний запит у листі, який не містить дати (вх. № 16163 від 10 січня 2017 року) служба повідомила, що у червні–липні 2012 року через «спрощення прикордонного контролю» інформація про перетин кордону належним чином до відповідної бази даних не вносилася.

Відеоматеріал, на який у Рішенні зроблено посилання як на «відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону», також на достовірність не перевірявся. Чи є зазначений матеріал оригіналом такого відеозапису, його дублікатом або копією, чи у повному обсязі він відображає досліджувану подію або містить сліди монтажу, будь-якого іншого технічного втручання, не відомо. Тому відображені у цьому відеоматеріалі пересування невстановлених осіб приміщенням, схожим на зал засідань Верховної Ради України, та будь-які їхні рухи не є підтвердженням факту неособистого голосування за Закон, зокрема, що такі дії здійснювалися саме народними депутатами України та вплинули на офіційний результат відповідного волевиявлення. Кожна із зазначених уявних обставин потребує доведення, принаймні шляхом встановлення точної кількості та ідентифікації осіб, які перебували в залі засідань парламенту під час прийняття Закону, особливо тих, які здійснювали голосування. Проте необхідні для цього процесуальні дії Конституційним Судом України у цій справі не проводилися.

Замість цього у пункті 3 мотивувальної частини Рішення наведено перелік доказів, який включає свідчення народних депутатів України, стенограму пленар-

ного засідання Верховної Ради України, інформацію про перетин державного кордону народними депутатами України та листки їх тимчасової непрацездатності, дані про результати письмової й електронної реєстрацій парламентарів, результати їх поіменного голосування, дані про їх неособисте голосування та їхню відсутність на пленарному засіданні тощо. Однак відсутні будь-які вказівки на походження більшості з цих доказів, їх форму, реквізити, спосіб отримання тощо, тобто не наведено ознак, які вказують на допустимість та достовірність таких фактичних даних. Наприклад, невідомо, який об'єктивний прояв мають «дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону», на які зроблено посилання. Також констатація про дослідження Конституційним Судом України свідчень народних депутатів України VI скликання не містить інформації про прізвища таких осіб, їх чисельність, час та спосіб відібрання їхніх показань. Із зазначеного складається враження, що всупереч положенням міжнародних договорів України в Рішенні використані показання анонімних свідків.

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин, які встановлені Конституційним Судом України за допомогою зазначених засобів доказування та дозволили дійти висновку про факт неособистого голосування парламентарями за Закон. При цьому відсутні будь-які вказівки на те, які саме докази доводять ту чи іншу обставину. Зокрема, в Рішенні стверджується про «перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону в місцях, які унеможливають особисте голосування», а також «голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися/не знаходились в залі засідань Верховної Ради України» під час цього голосування. Проте Рішенням не встановлено, що це за «місця», особи жодного народного депутата України, який нібито проголосував за іншого або за якого проголосував інший.

Вказане дозволяє стверджувати, що викладені в Рішенні обставини неособистого голосування народними депутатами України за Закон не доведені. Отже, твердження у Рішенні про наявність таких обставин є необґрунтованим припущенням.

Такий спосіб доказування суперечить частині третій статті 62 Конституції України, адже є фактичним твердженням про порушення народними депутатами України конституційного обов'язку голосувати особисто, що, як і будь-яке інше обвинувачення у вчиненні неправомірних дій, не може ґрунтуватися на припущеннях.

Дотримання зазначеного конституційного принципу та вимог щодо повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості рішень, встановлених статтями 2, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», потребувало б проведення процесуальних дій, які за обсягом та специфікою не притаманні діяльності суду права, яким, зважаючи на його повноваження, є Конституційний Суд України.

Таким чином, обрана у справі концепція встановлення факту неособистого голосування народних депутатів України за Закон є помилковою.

Суддя Конституційного Суду України

О. ТУПИЦЬКИЙ

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаптали Н. К.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про засади державної мовної політики»

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення).

Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України із вказаним поданням, стверджували про те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення оспорюваного закону, оскільки під час розгляду та прийняття на пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) були порушені положення частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 68, статті 82, частин другої, третьої статті 84, статті 93 Конституції України, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, особистого голосування народними депутатами України. Так, автори клопотання зазначали, що під час голосування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України було враховано голоси народних депутатів України, які на цьому засіданні були відсутні.

Розглянувши конституційне подання 57 народних депутатів України, Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами (далі — Закон).

Враховуючи значний суспільний і міжнародний інтерес до цієї справи та важливість порушених у конституційному поданні питань, погоджуючись із концепцією Рішення в цілому, вважаю за доцільне висловити певні застереження в частині дотримання Конституційним Судом України вимог Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно наявності підстав для відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та подальшого розгляду справи по суті.

**1.** Конституційний Суд України згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України наділений повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

У частині першій статті 152 Конституції України закріплено, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними

повністю чи в окремій частині, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Передумовою відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням є перевірка Конституційним Судом України дотримання вимог, встановлених Законом України «Про Конституційний Суд України» до такого подання.

Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (стаття 39), який був чинний на момент звернення народних депутатів України з конституційним поданням, та Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (стаття 51) закріплюють перелік обов'язкових вимог щодо змісту конституційного подання. Однією з таких вимог є обов'язок суб'єкта права на конституційне подання навести обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Недотримання автором клопотання встановлених Законом України «Про Конституційний Суд України» вимог щодо форми та змісту конституційного подання перешкоджає прийняттю Конституційним Судом України процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Аналіз змісту конституційного подання 57 народних депутатів України та доданих до нього документів і матеріалів вказує на те, що суб'єкт права на конституційне подання не навів обґрунтування тверджень про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, зокрема вимог щодо особистого голосування народними депутатами України та дотримання права законодавчої ініціативи.

1.1. Народні депутати України, стверджуючи про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, наголошували на недотриманні конституційних вимог щодо особистого голосування народними депутатами України на засіданні Верховної Ради України, проте на підтвердження цього не надали жодних офіційних юридично значущих документів.

За таких обставин конституційне подання 57 народних депутатів України в цій частині не можна вважати обґрунтованим.

У частинах другій, третій статті 84 Конституції України закріплено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто.

Проте варто зазначити, що положення Основного Закону України не встановлюють вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не закріплюють і будь-яких застережень щодо порушення такого порядку та його наслідків.

Натомість Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі — Регламент), закріплено процедуру голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, порядок реагування та фіксування уповноваженим органом фактів порушення народними депутатами України конституційної вимоги щодо особистого голосування.

Суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про порушення конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України,

лише наголосив на цьому, проте юридично значущих документів на підтвердження вказаного факту до конституційного подання не долучив.

Про відсутність обґрунтування тверджень у цій частині свідчить також і той факт, що Конституційний Суд України самостійно збирав докази, необхідні для ухвалення рішення у справі. Ці докази в подальшому й були покладені в основу Рішення, зокрема:

— інформація Державної прикордонної служби України щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України;

— інформація щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073;

— дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, згідно з якими було зареєстровано 258 народних депутатів України;

— дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року о 16:00:35, згідно з якими було зареєстровано 363 народних депутати України;

— дані щодо результатів поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073, згідно з якими 248 народних депутатів України проголосували «за» тощо.

Вказані дії Конституційного Суду України щодо самостійного збирання доказів на обґрунтування тверджень, наведених у конституційному поданні, та встановлення будь-яких фактів є неприпустимими й такими, що суперечать Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та юридичним позиціям Конституційного Суду України.

Так, Конституційний Суд України неодноразово зазначав (зокрема, в Ухвалі від 17 червня 1997 року № 24-з), що, здійснюючи конституційне судочинство, орган конституційної юрисдикції не може встановлювати та досліджувати фактичні обставини.

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України, Конституційний Суд України є судом права, а не факту (ухвали від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001 тощо).

Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України, відкривши конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону, перебрав на себе невластиві йому функції зі збирання доказів та встановлення фактичних обставин з метою обґрунтування тверджень суб'єкта права на конституційне подання.

1.2. Крім того, твердження авторів клопотання про порушення права законодавчої ініціативи, встановленого частиною першою статті 93 Конституції України, є безпідставними, оскільки вони базуються лише на розкритті процедури розгляда-

ду законопроектів у другому читанні, про яку йдеться у главі 20 Регламенту, що не можна вважати належним обґрунтуванням таких тверджень.

Тобто, обґрунтовуючи свої твердження щодо порушення права законодавчої ініціативи, суб'єкт права на конституційне подання фактично вказує на порушення норм Регламенту під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, на що Конституційний Суд України мав би звернути увагу, відкриваючи провадження у цій справі, оскільки вказане є підставою для відмови у його відкритті.

Так, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт Верховної Ради України, у процесі прийняття, ухвалення якого або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими правовими актами, зокрема Регламентом (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 20 листопада 2003 року № 51-у/2003, від 19 лютого 2004 року № 15-у/2004, від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011, від 30 січня 2013 року № 4-у/2013, від 16 вересня 2014 року № 79-у/2014, від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015, від 12 жовтня 2016 року № 66-у/2016, від 6 липня 2017 року № 12-у/2017). Крім того, положення частини першої статті 93 Конституції України, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002, «визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи і не стосується проблеми передбачених Конституцією України парламентських процедур» (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України проігнорував необґрунтованість конституційного подання, зокрема, в частині порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073. Більше того, Конституційний Суд України, обґрунтовуючи своє Рішення в цій частині, обмежився лише вказівкою на те, що процедура розгляду та ухвалення законопроектів має бути легітимною.

Дотримання умов легітимності законодавчого процесу є, безумовно, важливим аспектом роботи органу законодавчої влади, на чому вже наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, проте, на мій погляд, у Рішенні таке обґрунтування недостатнє для мотивування позиції щодо порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073.

Таким чином, Конституційний Суд України безпідставно відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та, самостійно обґрунтувавши твердження авторів клопотання, визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон, чим порушив вимоги Закону України «Про Конституційний Суд України» та вийшов за межі своїх повноважень. Більш того, у Рішенні Конституційний Суд України поставив під сумнів та фактично зруйнував як багаторічну сталу практику Конституційного Суду України, так і наукові позиції про те, що Конституційний Суд України є судом права та не може встановлювати фактичні обставини у конкретній справі.

Суддя Конституційного Суду України

Н. ШАПТАЛА

## УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження  
у справі за конституційним поданням  
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини  
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень  
частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні  
правопорушення, частини другої статті 45  
Дисциплінарного статуту Збройних Сил України,  
затвердженого Законом України  
«Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»

м. Київ

21 грудня 2017 року

№ 13-у/2017

Справа № 2-11/2017

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Кривенка Віктора Васильовича** — головуючого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича**,  
**Гультая Михайла Мирославовича** — доповідача,  
**Запорожця Михайла Петровича**,  
**Касмініна Олександра Володимировича**,  
**Колісника Віктора Павловича**,  
**Литвинова Олександра Миколайовича**,  
**Мельника Миколи Івановича**,  
**Мойсика Володимира Романовича**,  
**Саса Сергія Володимировича**,  
**Сліденка Ігоря Дмитровича**,  
**Тупицького Олександра Миколайовича**,  
**Шаптали Наталі Костянтинівни**,  
**Шевчука Станіслава Володимировича**,

розглянула на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551–XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 22–23, ст. 197) зі змінами.

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

**установив:**

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс), частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551–XIV зі змінами (далі — Статут).

Автор клопотання вказує, що законодавець у наведених нормах визначив певні групи осіб за професійною ознакою та встановив, що особи, які належать до цих груп, не несуть відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених Кодексом. У такий спосіб створено окремі привілейовані групи осіб, які не несуть відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень на рівних засадах з іншими особами.

Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що у Конституції України передбачено випадки, коли посадові особи, віднесені до певних категорій, не можуть бути притягнуті до відповідальності та є недоторканими, і зазначає, що до таких посадових осіб належать лише народні депутати України, Президент України та судді.

На думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оспорювані положення Кодексу та Статуту стосовно вказаного правового регулювання суспільних відносин порушують конституційну вимогу рівності перед законом і принцип заборони дискримінації та не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 24 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, розглядаючи питання про відкриття конституційного провадження у справі та враховуючи прийняття колегією суддів Конституційного Суду України Ухвали від 12 липня 2017 року про відмову у відкритті конституційного провадження у цій справі, виходить з такого.

Законом України «Про Конституційний Суд України» передбачено, що у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначається, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень) (частина третя статті 51). Отже, суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про невідповідність оспорюваного акта (його окремих положень) Конституції України, повинен аргументовано довести, що такий акт (його окремі положення) суперечить конкретним положенням Основного Закону України.

Твердження стосовно того, що особи, які належать до вказаних в положеннях частини першої статті 15 Кодексу, частини другої статті 45 Статуту категорій, не несуть юридичної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, не обґрунтоване, оскільки щодо таких осіб у зв'язку з особливостями проходження військової служби відповідно до чинного законодавства України встановлено дисциплінарну відповідальність.

Стверджуючи про невідповідність положень частини першої статті 15 Кодексу, частини другої статті 45 Статуту конституційній вимозі рівності перед законом



та принципу заборони дискримінації, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наводить приписи Конституції України та законів України, посилається на рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини. Однак лише наведення змісту положень законів, цитування приписів Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України та рішень Європейського суду з прав людини не є обґрунтуванням неконституційності оспорюваних положень Кодексу та Статуту.

Відповідно до пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Таким чином, суб'єкт права на конституційне подання не навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України положень частини першої статті 15 Кодексу, частини другої статті 45 Статуту, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі 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, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 51, 62, 66, 83, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

**у х в а л и в:**

**1.** Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551–XIV зі змінами, на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

**2.** Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про закриття конституційного провадження  
у справі за конституційним поданням  
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
частини шостої статті 182  
Кодексу адміністративного судочинства України

м. Київ  
18 січня 2018 року  
№ 1-уп/2018

Справа № 1-16/2018

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Кривенка Віктора Васильовича** — головуєчого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича,**  
**Касмініна Олександра Володимировича,**  
**Колісника Віктора Павловича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Мойсика Володимира Романовича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича** — доповідача,  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**  
**Шевчука Станіслава Володимировича,**

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України.

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

### **установив:**

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати частину шосту статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого Верховною Радою України 6 липня 2005 року за № 2747 (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., №№ 35-37, ст. 446) (далі — Кодекс) такою, що не відповідає частині першій статті 8, частині першій статті 55, статті 129 Конституції України.

Відповідно до частини шостої статті 182 Кодексу постановою суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

**2.** Колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 1 листопада 2016 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР зі змінами.

Ухвалою від 15 листопада 2016 року № 76-у/2016 Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у цій справі.

**3.** У процесі розгляду справи Конституційний Суд України дійшов висновку, що конституційне провадження у справі підлягає закриттю з огляду на таке.

У Законі 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, який набрав чинності з дня початку роботи Верховного Суду, а саме з 15 грудня 2017 року, Кодекс викладено в новій редакції. У зв'язку з цим частина шоста статті 182 Кодексу про негайне виконання постанов суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання втратила чинність.

Відповідно до частини четвертої 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.

Втрата чинності частиною шостою статті 182 Кодексу, щодо якої порушено питання відповідності Конституції України, є підставою для закриття конституційного провадження у справі згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України».

На підставі викладеного та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 52, 62, 63, 65, 66, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

**ухвалив:**

**1.** Закрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747–IV 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.

**2.** Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про наукову і науково-технічну діяльність», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР

м. Київ  
23 січня 2018 року  
№ 2-уп/2018

Справа № 1-21/2018

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Кривенка Віктора Васильовича** — головуючого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича** — доповідача,  
**Касмініна Олександра Володимировича,**  
**Колісника Віктора Павловича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Мойсика Володимира Романовича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича,**  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**  
**Шевчука Станіслава Володимировича,**

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини четвертої статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 3, ст. 10) (далі — Закон № 1788), частини першої статті 58 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 16, ст. 200) (далі — Закон № 796), частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) (далі — Закон № 2262), частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490) (далі — Закон № 3723), другого речення частини другої статті 18 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–XII (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 28, ст. 232) (далі — Закон № 4038), другого речення частини першої статті 64 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238) (далі — Закон № 679), четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175) (далі — Закон № 2493), абзаців сьомого — дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 3, ст. 17) (далі — Закон № 2790), другого речення частини першої статті 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 5, ст. 29) (далі — Закон № 2728), абзаців другого — четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., №№ 49-51, ст. 376) (далі — Закон № 1058), другого речення частини першої статті 57 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 13, ст. 222) (далі — Закон № 794), абзаців першого — третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) (далі — Закон № 1697), третього речення абзацу першого частини вісімнадцятої статті 37 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 3, ст. 25) (далі — Закон № 848), а також частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 37, ст. 283) (далі — Положення) в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213) та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (далі — Закон № 1774).

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

**установив:**

**1.** Народні депутати України звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають частині другій статті 8, частині п'ятій статті 17, частинам другій, третій статті 22, частині першій статті 24, частині першій статті 46, статті 64 Конституції України (є неконституційними), положення частини четвертої статті 85 Закону № 1788 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, частини першої статті 58 Закону № 796 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, частини першої статті 54 Закону № 2262 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, частини четвертої статті 37 Закону № 3723 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, абзаців сьомого — дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, абзаців другого — четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, абзаців першого — третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, третього речення абзацу першого частини вісімнадцятої статті 37 Закону № 848 в редакції Закону № 213 та Закону № 1774, частини шостої статті 1.1 Положення в редакції Закону № 213 та Закону № 1774.

**2.** Конституційний Суд України, вирішуючи питання про закриття конституційного провадження у справі, виходить з такого.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого — четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, частини шостої статті 1.1 Положення, а також викладено у новій редакції частини сьому статті 21 Закону № 2493, частину дванадцяту статті 20 Закону № 2790, статтю 37 Закону № 848.

У підпункті 12 пункту 11 § 1 розділу 4 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII статтю 18 Закону № 4038 викладено в новій редакції.

Згідно з частиною четвертою статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Відповідно до пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

Отже, конституційне провадження у цій справі підлягає закриттю Конституційним Судом України на підставі пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 62, 63, 65, 66, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

**у х в а л и в:**

**1.** Закрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини четвертої статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII, частини першої статті 58 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII, частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–XII, частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII, другого речення частини другої статті 18 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–XII, другого речення частини першої статті 64 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–XIV, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III, абзаців сьомого — дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII, другого речення частини першої статті 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–III, абзаців другого — четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV, другого речення частини першої статті 57 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII, абзаців першого — третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, третього речення абзацу першого частини вісімнадцятої статті 37 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848–VIII, а також частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII.

**2.** Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ



## УХВАЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України

м. Київ  
14 лютого 2018 року  
№ 4-у/2018

Справа № 2-1/2018

*Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:*

**Кривенка Віктора Васильовича** — головуючого,  
**Городовенка Віктора Валентиновича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Касмініна Олександра Володимировича,**  
**Колісника Віктора Павловича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Мойсика Володимира Романовича,**  
**Саса Сергія Володимировича** — доповідача,  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**  
**Шевчука Станіслава Володимировича,**

розглянула на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

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

### **установив:**

**1.** Суб'єкт права на конституційне подання — 55 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (далі — Кодекс).

Оспорюваними положеннями Кодексу на момент звернення було передбачено таке:

«14. До набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств.

15. До набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам — учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами «а» та «б» цього пункту, запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, в порядку, визначеному цим Законом.

Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами «а» та «б» цього пункту, в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення)».

Під час розгляду справи Конституційним Судом України набрав чинності Закон України «Про внесення зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України» від 7 грудня 2017 року № 2236–VIII, згідно з яким у пунктах 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу цифри «2018» замінені цифрами «2019». Таким чином, дію обмежень, передбачених у зазначених положеннях Кодексу, продовжено до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але вона припиняється не раніше 1 січня 2019 року.

Народні депутати України вважають, що правове регулювання, визначене у пунктах 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу, не забезпечує передбачуваності правовідносин, пов'язаних із реалізацією громадянами та юридичними особами правомочностей щодо розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення, які їм належать на праві приватної власності, що порушує принцип верховенства права, закріплений у статті 8 Конституції України. Оскільки встановлена вказаними положеннями Кодексу заборона стосується не всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб,

а лише окремих земель, то, на думку суб'єкта права на конституційне подання, така заборона ставить у нерівні умови власників земельних часток (паїв) щодо можливості розпорядження майном, яке належить їм на праві приватної власності, тобто порушує принцип рівності громадян перед законом, передбачений статтею 24 Конституції України. Народні депутати України також вважають, що оспорювані положення Кодексу не відповідають статті 13, частині другій статті 14, статті 41, частинам першій, третій статті 42, статтям 48, 64 Основного Закону України.

На підтвердження своєї позиції автори клопотання посилаються, зокрема, на Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, окремі положення Кодексу, Господарського кодексу України, законів України «Про іпотеку», «Про основи національної безпеки України», Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і Першого протоколу до неї.

**2.** Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо відкриття конституційного провадження у справі у зв'язку з прийняттям колегією суддів Конституційного Суду України Ухвали від 25 квітня 2017 року про відмову у відкритті конституційного провадження у цій справі, виходить з такого.

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

Автори клопотання, стверджуючи про порушення оспорюваними положеннями Кодексу права власності громадян на землю, не беруть до уваги положення частини другої статті 14 Конституції України, згідно з якою право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, а також те, що певні умови реалізації права власності на землі сільськогосподарського призначення визначено у пунктах 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу.

У конституційному поданні не наведено обґрунтування щодо взаємозв'язку між встановленням законодавчої заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення і порушенням прав на здійснення підприємницької діяльності та достатній життєвий рівень, закріплених у статтях 42, 48 Конституції України.

Твердження народних депутатів України щодо невідповідності пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу конституційному принципу рівності громадян перед законом через встановлення заборони на відчуження не всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб, а лише окремих видів земель, не можуть вважатися обґрунтуванням неконституційності вказаних положень Кодексу в контексті частини другої статті 24 Конституції України.

У конституційному поданні також не наведено аргументів щодо неконституційності пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу в частині відтерміну-

вання можливості реалізації права власності щодо земельних ділянок сільсько-господарського призначення.

Конституційний Суд України вважає, що народні депутати України не навели обґрунтування щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Кодексу.

Таким чином, конституційне подання не відповідає вимогам частини третьої статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 3 статті 62 цього закону — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України».

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 8, 32, 35, 51, 52, 62, 66, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

**у х в а л и в:**

**1.** Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

**2.** Ухвала Конституційного Суду України є остаточною.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### Роль Конституційного Суду в розвитку конституційного права в Литовській Республіці

**Т. Бірмонтіене**

професор Університету імені Миколаса Ромеріса,  
суддя Конституційного Суду Литовської Республіки  
у відставці

---

*У статті висвітлюються етапи розвитку конституційного права як складової всієї правової системи Литовської Республіки, досліджується внесок Конституційного Суду Литовської Республіки в цей процес. Наголошується на позитивному впливі права Європейського Союзу на формування національної конституційної доктрини.*

**Ключові слова:** Тимчасовий Основний закон Литовської Республіки, Конституція Литовської Республіки, Конституційний Суд Литовської Республіки, конституційне право, джерела конституційного права, конституційно-правова доктрина.

Після відновлення державної незалежності Литви на рубежі ХХ–ХХІ століть конституційне право стало важливою галуззю, яка мала реформаторський вплив не тільки на литовське право, а й на основні інститути державної влади. Поряд із національним досвідом, розвиток конституційного права Литви також відображає конституційні традиції інших демократичних держав.

Розвиток конституційного права Литви був перерваний радянською окупацією та анексією Литви 15 червня 1940 року. І хоча за радянських часів держава Литва продовжувала існувати *de jure*, був неможливим розвиток власних конституційних основ в умовах окупаційного режиму. Еволюція конституційного права була зупинена. Лише після відновлення незалежності стала можливою і необхідною побудова нової держави, яка ґрунтувалася на принципі безперервності незалежної Литовської Республіки, закріпленому в Акті про відновлення незалежної Литовської держави, який був прийнятий Сеймом Литовської Республіки 11 березня 1990 року.

Аналіз розвитку конституційного права у відновленій незалежній Литві дає змогу нам виокремити, перш за все, два основні етапи в розвитку національного конституційного права. Перший пов'язаний із відновленням незалежної державності і набранням чинності Тимчасовим Основним законом 1990 року. Другий етап почався наприкінці 1992 року, коли 25 жовтня 1992 була прийнята Конституція Литовської Республіки (далі — Конституція Литви).

Перший етап у розвитку конституційного права у відновленій незалежній Литві, який тривав із 1990 по 1992 рік, має важливе значення з точки зору відтворення державності і формування конституційних основ. Відновлення незалежної

Литовської держави, проголошене в одноіменному Акті від 11 березня 1990 року, пов'язане з набуттям чинності кількома конституціями. Після прийняття Закону про відновлення Конституції Литви від 12 травня 1938 року Основний Закон 1938 року діяв протягом дуже короткого періоду, а для узгодження її положень прийнятий Тимчасовий Основний закон 1990 року. Ці попередні конституції хоча й вплинули на зміст конституційного права, однак не мали вирішального впливу на його нову концепцію.

Конституційна значущість Акта від 11 березня 1990 року й Акта про незалежність від 16 лютого 1918 року неодноразово підкреслювалася на більш пізньому етапі розвитку конституційного права, *inter alia*, в постанові Конституційного Суду Литовської Республіки (далі — Конституційний Суд) від 11 липня 2014 року<sup>1</sup>. Тимчасовий Основний закон 1990 року був конституційним актом, прийнятим у період перехідного конституціоналізму з метою тимчасового заповнення прогалини в конституційному регулюванні. Інші важливі конституційні акти цього періоду включають Конституційний закон Литовської Республіки про Литовську державу (11 лютого 1991 року), який є першим конституційним законом у законодавстві Литви<sup>2</sup>, Конституційний акт Литовської Республіки про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських східних союзів (8 червня 1992 року)<sup>3</sup>, в якому закріплена принципова позиція щодо неприєднання до будь-яких союзів або співдружностей держав, сформованих на базі колишнього СРСР.

Протягом цього періоду конституційна правова доктрина тільки почала розвиватися. Конституційне право, як і раніше, вважалося важливою галуззю права, проте хоча й визначало правове регулювання в інших сферах, ще не стало основним і верховним законом.

Прийняття Конституції Литви спричинило серйозні зміни не тільки в конституційному праві, а й в усій правовій системі Литовської Республіки. Відроджене конституційне право наново сформулювало багато життєво важливих для демократичної держави питань. Досвід, накопичений протягом 1918–1940 років у

<sup>1</sup> Конституційне значення Акта від 11 березня 1990 року про відновлення незалежності Литовської держави та Акта про незалежність від 16 лютого 1918 року неодноразово було конституційно підтверджено. Зокрема, у постанові від 11 липня 2014 року, формулюючи обмеження щодо зміни Конституції, Конституційний Суд також звернув увагу на конституційне значення Акта про незалежність від 16 лютого 1918 року. Серед інших важливих правових актів конституційного значення слід також згадати Закон Литовської Республіки від 16 лютого 1949 року про Декларацію Ради Руху борців за свободу Литви. Цей закон був застосований Конституційним Судом при формулюванні конституційних аргументів, і його конституційне значення підкреслено в постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 18 березня 2014 року.

<sup>2</sup> У конституційному Законі Литовської Республіки про Литовську державу положення «Литовська держава є незалежною демократичною республікою» закріплене як конституційна норма і фундаментальний принцип держави. Цей конституційний закон включений до Конституції 1992 року як її складова, а його положення як незмінні конституційні положення були розтлумачені у рішенні Конституційного Суду Литовської Республіки від 11 липня 2014 року.

<sup>3</sup> Конституційний Акт Литовської Республіки про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських східних союзів, який також є складовою Конституції Литви 1992 року, неодноразово тлумачився в актах Конституційного Суду Литовської Республіки, зокрема в його постановках від 15 березня 2011 року та 11 липня 2014 року.

конституційному праві, заснований на демократичних традиціях Конституції Литви 1922 року, виявився недостатнім, тому конституційні традиції як міжнародного права, так і демократичних західних держав знайшли своє відображення в Конституції Литви.

Прагнення до правової держави, закріплене в її преамбулі, визнання доктрини принципу верховенства права і поширення ідей правової держави заохочували до пошуку нових конституційних інститутів і створення нової правової системи. Відроджене конституційне право порушило в новому світлі багато важливих для держави питань, одним із яких було визнання вроджених прав людини та їх правове закріплення.

Інститут конституційного контролю був і залишається найвпливовішою силою в розвитку конституційного права Литви. Відповідно до положення, встановленого Конституцією Литви щодо органу конституційного контролю, Конституційний Суд був заснований у 1993 році. Його діяльність визначила еволюцію офіційної конституційної доктрини і виникнення нової концепції конституційного права. Практика, розроблена Конституційним Судом, розширила сферу конституційного права, стимулюючи істотні зміни як у конституційному праві, так і в національній правовій системі загалом. Розвиток конституційного права також нерозривно пов'язаний із розвитком відповідної наукової доктрини.

Другий етап у розвитку національного конституційного права, який розпочався після прийняття Конституції Литви 1992 року, можна легко поділити на кілька незалежних періодів: перший — з 1992 по 2004 роки; наступний — з 2004 року. У цей період на розвиток конституційного права впливала не тільки зміна Конституції Литви, а й доктрина Конституційного Суду, включаючи коригування у тлумаченні конституційних положень: зокрема, прийняття постанови від 25 травня 2004 року та ухвалення і набуття чинності конституційною поправкою від 13 липня 2004 року, відповідно до якої Конституційний Акт про членство Литовської Республіки в Європейському Союзі був включений до Конституції Литви як її складова. Розвиток конституційного права після 2004 року за аналогією може бути додатково диференційовано для того, щоб відрізнити певні суттєві зрушення в конституційному праві, які були визначені, *inter alia*, шляхом розробки конституційної доктрини: 2006–2007 роки ознаменували період розвитку доктрини прецеденту і підстав для переосмислення конституційної доктрини; 2012–2014 роки стали свідками формування доктрини про сумісність між Конституцією Литви та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), а також зміцнення конституційного значення законодавства Європейського Союзу; 2014 рік відзначений формуванням доктрини конституційних поправок і незмінних конституційних положень. Однак у цьому контексті вирішальний момент зсуву в розумінні та еволюції конституційного права пов'язаний із прийняттям постанови від 25 травня 2004 року, в якій Конституційний Суд сформулював й обґрунтував концепцію Конституції Литви як вищого закону.

Оцінюючи розвиток конституційного права в цьому аспекті, слід зазначити, що після набуття чинності Конституцією 1992 року і протягом 1992–2004 років конституційне право певний час розглядали як одну з основних і дуже важливу галузь права; вбачалося, що правова система має горизонтальний вимір. Аналіз конституційного права цього періоду може охоплювати визначення і вивчення звичайних

законів, тобто з'ясування того, які з них потрапили до цієї галузі, а також вивчення обставин їх прийняття. Конституція Литви, як і раніше, розглядалась як каталог важливих інститутів і прав. Таке сприйняття конституційного права переважало доти, доки у своїй постанові від 25 травня 2004 року Конституційний Суд не сформулював нову концепцію конституційного права (права конституції), підкріплену доктриною Конституції Литви як вищого закону без прогалин, і ці особливості були обґрунтовані у науковій правовій доктрині<sup>1</sup>. Нова концепція конституційного права (права конституції) зі змінами була стимульована змінами в доктрині джерел конституційного права, значною мірою визначеними судовою практикою Конституційного Суду.

Більш рання доктрина актів Конституційного Суду як джерел права також стала основою для рішення Конституційного Суду від 25 травня 2004 року. Істотне зрушення в концепції джерел конституційного права відбулося, коли в своєму рішенні від 12 січня 2000 року Конституційний Суд сформулював доктрину про цілісність акта (постанови) Конституційного Суду, заявивши, що постанова Конституційного Суду вважається цілісною, оскільки її резолютивна частина базується на аргументах мотивувальної частини. Ще одним видатним актом Конституційного Суду, який вплинув на розвиток нової конституційної доктрини, була постанова від 30 травня 2003 року, яка напрацювала особливо важливе доктринальне положення про те, що Конституція Литви і остаточні акти Конституційного Суду, в яких розвивається конституційна доктрина, є джерелами конституційного права. Ці та інші важливі доктринальні положення були повторені в низці актів, згодом постановлених Конституційним Судом.

Конституційне право в конституційній правовій доктрині Литви розуміють як право Конституції. На таке розуміння значною мірою вплинула доктрина Конституційного Суду, зокрема, положення постанови Конституційного Суду від

<sup>1</sup> Новий підхід до Конституції Литви та тлумачення її положень, а також нова концепція конституційного права (права конституції) та конституційна практика обґрунтована передусім у працях Е. Куріса та Е. Ярашюнаса. Ці доктрини згодом були також розроблені іншими литовськими науковцями, які здійснюють дослідження конституційного права (див., зокрема, *Kūris E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje (Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga)* [Constitutional law as jurisprudential law: Constitutional justice and the transformation of the paradigm of constitutional law in Lithuania (Review of scientific works submitted for habilitation procedure)] / Faculty of Law of Vilnius University. — Vilnius, 2008; *Kūris E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma* [Constitutional interpretation, sources of constitutional law, and the changing paradigm of constitutional law] // *Teisės problemos*. — 2003. — № 3 (41); *Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į konstituciją pokyčiai* [Supreme law and ordinary law: Transformation of the approach to the Constitution] // *Jurisprudencija*. — 2002. — № 33 (25). — Pp. 30–40; *Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste* [Looking into the Constitution of the Republic of Lithuania of 1992 in the broader context of the development of constitutionalism] // *Jurisprudencija*. — 2002. — № 30 (22). — Pp. 47–58; *Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija* [Jurisprudential Constitution] // *Jurisprudencija*. — 2006. — № 12 (90). — Pp. 24–33; *Jarašiūnas E. Keletas Lietuvos Respublikos Konstitucijos vaidmens vertinimo aspektų* [Some aspects in the assessment of the role of the Constitution of the Republic of Lithuania] // *Konstitucinė jurisprudencija, Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania*. — 2011. — № 4 (24). — Pp. 288–307 та ін.).



25 травня 2004 року. Джерела конституційного права мають у своєму складі виключно Конституцію Литви та офіційну конституційну доктрину, яка розроблена Конституційним Судом і розкриває зміст конституційних норм та принципів. Звичайні правові акти, законність яких вимірюється відповідністю Конституції, не є джерелами конституційного права. Конституційний закон (закон конституції) є вищим законом, який не містить прогалин або внутрішніх суперечностей. Він не має окремого предмета регулювання, оскільки закладає основи правового регулювання всіх суспільних відносин. Жоден закон чи інший правовий акт не можуть суперечити Конституції. Конституційне право посідає особливе місце в правовій системі не тільки з точки зору його вищої юридичної сили, а й відповідно до його установчого та первинного характеру.

Поняття конституційного права як такого, що відноситься до судової практики, було надзвичайно важливим для розробки нової концепції конституційного права Литви. Перш за все конституційна доктрина закріпила важливість конституційних принципів, не порушуючи конституційних норм; пізніше конституційне право дистанціювалося від звичайного, була створена концепція юриспруденційної конституції і конституційне право визнано юриспруденційним правом. Потрібно було кардинально змінити поняття конституційного права: воно від'єдналося від звичайного права. Під час тлумачення норм і принципів, які явно або неявно закріплені в Конституції Литви, Конституційний Суд визначає межі конституційного права, які можуть бути розширені через конституційну юриспруденцію навіть за умов відсутності конституційних поправок. Визнання еволюції офіційної конституційної доктрини, тобто визнання того, що процес створення конституційної доктрини нескінченний і не може бути остаточним, є значною особливістю формування юриспруденційної конституції, і ця особливість, крім іншого, має вплив на концепцію конституційних свобод осіб. Відповідно до концепції юриспруденційної конституції її розуміють як поєднання двох невіддільних елементів конституційно-нормативної реальності — конституції та конституційної практики.

Конституційне право також є системою конституційних цінностей. Визначаючи конституційні цінності у своїй подальшій практиці<sup>1</sup>, Конституційний Суд виділив принцип визнання природного характеру прав і свобод людини, який слід вважати фундаментальною конституційною цінністю, нерозривно пов'язаною з такими конституційними цінностями, як незалежність держави, демократія та республіка, що становлять основу литовської держави як конституційно-консолідоване загальне благо всього суспільства. Конституційний Суд постановив, що природний характер прав і свобод людини не може бути спростований.

Інший значний період у розвитку конституційного права Литви охоплює 2006–2007 роки. Протягом цього часу Конституційний Суд сформулював доктрину щодо формування та переосмислення конституційної доктрини та обґрунтував необхідність прецеденту як важливого джерела не тільки для конституційного права. Розкриваючи суть доктрини джерел конституційного права, Конституційний Суд не лише висвітлив сенс своїх актів як джерел права, а й, зокрема, вплинув на визнання прецеденту як нового джерела права (не обмежуючись кон-

---

<sup>1</sup> Зокрема, рішення Конституційного Суду Литви від 29 грудня 2012 року та постанова Конституційного Суду Литви від 24 січня 2014 року.

ституційним правом) у правовій системі Литви. Доктрина прецеденту була визначена у постанові Конституційного Суду від 28 березня 2006 року та згодом розвинута у наступних його актах<sup>1</sup>.

Визнання доктрини прецеденту невіддільне від поняття переосмислення правової доктрини. Паралельно з доктриною прецеденту Конституційний Суд розробив підстави для переосмислення офіційної конституційної доктрини<sup>2</sup>.

Окрім розробки доктрини джерел права, Конституційний Суд дав тлумачення конституційних законів та міжнародних договорів, уточнив особливості актів, наприклад, указів, виданих Президентом Республіки<sup>3</sup> тощо, а також розширив поняття джерел права та закріпив їх різноманіття.

Конституційна доктрина міжнародних договорів та конституційне значення права Європейського Союзу продовжували розвиватися. Щодо цього слід особливо відзначити період з 2012 по 2014 роки, коли Конституційним Судом було прийнято надзвичайно важливі акти.

У своїй постанові від 5 вересня 2012 року Конституційний Суд встановив деякі основні аспекти взаємозв'язку між Конституцією Литви та міжнародним договором. Конституційний Суд підкреслив також, що принцип поваги до міжнародного права та загально визнаних міжнародно-правових принципів, зокрема, принцип *pacta sunt servanda*, слід розглядати як конституційні принципи, що ґрунтуються на правовій традиції відновленої незалежної литовської держави і яких відповідно до Конституції необхідно дотримуватися. Розвиваючи офіційну конституційну доктрину у своїй постанові від 11 липня 2014 року, Конституційний Суд сформулював основні обмеження щодо зміни Конституції Литви з посиланням на умову, що забороняє внесення будь-яких змін до Конституції Литви, які можуть призвес-

<sup>1</sup> Зокрема, рішення Конституційного Суду Литви від 21 листопада 2006 року та постанова Конституційного Суду Литви від 24 жовтня 2007 року. В останній Конституційний Суд приділив значну увагу тлумаченню доктрини прецеденту; формуючи поняття цього джерела права, він зазначив, що судові прецеденти є джерелами права — *auctoritate rationis*; посилання на прецеденти є однією з умов здійснення єдиної (послідовної, не суперечливої) судової практики та водночас принципу справедливості, закріпленого в Конституції Литви; отже, не можна безпідставно ігнорувати судові прецеденти; для того, щоб належним чином виконувати цю функцію, прецеденти повинні бути зрозумілими і не суперечити офіційній конституційній доктрині.

<sup>2</sup> Вчення щодо переосмислення конституційної доктрини тлумачилося у багатьох актах Конституційного Суду; однак наголос може бути зроблений на постанові від 28 березня 2006 року та, зокрема, на постанові від 24 жовтня 2007 року, в яких Конституційний Суд сформував основу цієї доктрини. У постанові від 24 жовтня 2007 року, уточнюючи можливість переосмислення конституційної доктрини, Конституційний Суд окреслив межі такого переосмислення; він зауважив, що є недозволенним, а також конституційно неприйнятним переосмислювати офіційну конституційну доктрину (її положення), з тим щоб офіційна конституційна доктрина була виправлена, якщо таким чином змінюється система цінностей, закріплених у Конституції, гарантії захисту верховенства Конституції в правовій системі зменшуються, концепція Конституції як цілісного акта та гармонійної системи скасовується, конституційно закріплені гарантії прав і свобод людини підриваються, а модель розподілу повноважень, закріплених у Конституції, змінюється. Ці положення були деталізовані в подальшій практиці Конституційного Суду.

<sup>3</sup> У своїй постанові від 22 лютого 2008 року, інтерпретуючи повноваження Президента Республіки щодо здійснення права відстроченого вето, Конституційний Суд сформулював певні вимоги до указу Президента як джерела права.

ти до відмови від виконання міжнародних зобов'язань Литовської Республіки (зобов'язання, які випливають із членства в НАТО, що обумовлено геополітичною орієнтацією Литовської держави), і водночас заперечення конституційного принципу *pacta sunt servanda*, якщо ці міжнародні зобов'язання не суперечать нормам міжнародного права.

Протягом всього періоду розвитку конституційного права конституційна доктрина прав людини мала надзвичайно важливе значення. На її розвиток суттєво вплинули Конвенція як важливий міжнародний договір з точки зору конституційного права, а також судова практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Право міжнародних договорів є одним із джерел міжнародного права, яке суттєво впливає на розвиток конституційних прав, закріплених у відповідних національних конституціях. Судова практика ЄСПЛ як джерело тлумачення права також має важливе значення для тлумачення та застосування литовського законодавства. Нерідко це означає, що при тлумаченні змісту конституційних прав Конституційний Суд бере до уваги доктрину, розроблену ЄСПЛ. Це мало місце в юриспруденції останніх років, оскільки практично жоден акт Конституційного Суду не уникнув посилання на прецедентне право ЄСПЛ. Утім, у деяких випадках виняткове значення, приписане Конвенції та практиці ЄСПЛ, не створює абсолютних передумов для того, щоб Конституційний Суд уникав колізії судових практик під час тлумачення закону.

Інше тлумачення Конституційним Судом конституційних цінностей порівняно з тлумаченням положень Конвенції призвело до пошуку рішень з метою забезпечення верховенства Конституції та вирішення питання допустимості переосмислення конституційної доктрини у всіх випадках несумісності положень Конвенції з положеннями Конституції, а також питання необхідності внесення поправок до положень Конституції. Основні принципи, яких слід дотримуватися у разі таких зіткнень, були викладені Конституційним Судом у постанові від 5 вересня 2012 року<sup>1</sup>.

Право ЄС передбачає ще одне важливе джерело права, яке вплинуло не тільки на конституційне право та його інтеграційні процеси, а й на всю правову систему Литви. Як згадувалося раніше, Конституція Литви кілька разів була змінена; суттєва поправка до неї внесена 13 липня 2004 року шляхом прийняття Конституційного закону Литовської Республіки про членство Литовської Республіки в ЄС, який визначив відносини між конституційним та наднаціональним правом. Законодавство ЄС, безумовно, важливе для держав-членів, включаючи Литву, і це також вплинуло на конституційну правову доктрину<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> У своїй постанові від 5 вересня 2012 року Конституційний Суд визначив обмеження на переосмислення офіційної конституційної доктрини та підкреслив, що рішення ЄСПЛ само по собі не може слугувати конституційною основою для переосмислення (виправлення) офіційної конституційної доктрини (її положення), якщо таке переосмислення, за відсутності відповідних поправок до Конституції, суттєво змінить загальне конституційне регулювання, спричинить порушення системи цінностей, закріплених у Конституції Литви, або зменшить гарантії захисту її верховенства в правовій системі.

<sup>2</sup> Конституційний Суд неодноразово, зокрема, у своїй постанові від 24 січня 2014 року, підкреслював, що у випадках, коли йдеться про основоположні договори ЄС, норми права ЄС мають застосовуватися безпосередньо, у випадках колізій правових норм, вони мають верховенство над законами та іншими правовими актами Литовської Республіки. Ці конс-

Конституційний Суд вважається судом, який має право звернутися до ЄСПЛ для отримання попереднього рішення<sup>1</sup>. Вплив законодавства ЄС було виявлено в актах, прийнятих Конституційним Судом у 2014 році, зокрема у постановах від 24 січня 2014 року та 11 липня 2014 року. У своїй постанові від 24 січня 2014 року Конституційний Суд наголосив на тому, що повне членство Литовської Республіки в ЄС є конституційною цінністю, а повна участь Литовської Республіки як держави-члена в ЄС є конституційним імперативом, заснованим на вираженні суверенної волі нації. Визнання конституційного принципу геополітичної інтеграції в ЄС визначило подальший розвиток конституційного права.

Конституційна доктрина забезпечує верховенство права ЄС у випадках, коли вона конкурує зі звичайним правовим регулюванням (таким чином, це положення не застосовується до Конституції Литви). Проте важливі питання конституційного права виникають щодо такого: як забезпечити, щоб національне законодавство, яке базується на верховенстві Конституції Литви, зокрема, конституційне право, було сумісним із прямою застосовністю та пріоритетом законодавства ЄС; як забезпечити гармонійне функціонування цих двох різних за своєю природою правових систем, які базуються на властивому різноманіттю правових систем і цінностей; які межі конституційної інтеграції? Тому конституційне право неминуче стикається з питаннями щодо відносин конституційного права з конституційним правом ЄС.

2014 рік також був важливим із точки зору змін до Конституції. У постановах від 24 січня 2014 року та 11 липня 2014 року Конституційний Суд тлумачив суперечливі вимоги, що випливають із Конституції Литви, щодо випадків змін до неї. Постанова від 11 липня 2014 року, в якій виявлені випадки абсолютної заборони на зміну Конституції, визначає доктрину незмінних конституційних положень — природного характеру прав і свобод людини, демократії та незалежності держави, посиляючись на життєво важливі цінності Конституції Литви та Литовської держави, а також гармонійну цілісність конституційних положень<sup>2</sup>. Було визнано, що суттєві обмеження щодо змін до Конституції Литви також застосовуються у випадках, коли вона змінюється на референдумі.

Литовська конституційно-правова доктрина характеризується різноманітністю та розвитком конституційної доктрини щодо певних конкретних інститутів, наприклад, конституційна відповідальність застосовується через імпічмент, що рідко можна побачити в інших національних конституційних правових доктринах.

---

титуційні засади членства Литовської Республіки в ЄС були закріплені в Конституції на виконання волі нації, коли Литовська Республіка висловила бажання стати членом ЄС.

<sup>1</sup> 8 травня 2007 року та 20 грудня 2017 року Конституційний Суд прийняв рішення звернутися до ЄСПЛ для отримання попередньої постанови.

<sup>2</sup> У постанові від 11 липня 2014 року Конституційний Суд наголосив на тому, що природний характер прав і свобод людини, демократії та незалежності держави є такими конституційними цінностями, які є основою для конституції як соціального договору, а також фундаменту для спільного життя нації, заснованого на Конституції Литви, і основи для самої держави; ніхто не може заперечувати положення Конституції Литви, яке консолідує ці основні конституційні цінності, оскільки це призведе до заперечення суті самої Конституції; отже, навіть якщо врахувати обмеження, що випливають з Основного Закону Литви щодо його зміни, не дозволяється вносити жодних змін, які можуть знищити природний характер прав і свобод людини, демократії чи незалежності держави.

Конституційна доктрина інституту імпичменту є одним із аспектів конституційного права Литви, що відрізняє її від інших європейських держав. Період з 2004 по 2017 роки був відзначений прийняттям Конституційним Судом кількох дуже важливих актів<sup>1</sup>, якими інститут конституційної відповідальності був значно вдосконалений.

Відновлене на межі XX–XXI століть конституційне право стало важливою галуззю, що суттєво вплинула і реформувала литовське право. Прийняття Конституції Литви 1992 року мало наслідком істотні зміни не лише конституційного права, а й всієї правової системи Литовської Республіки. Конституція Литви встановила інститут конституційного контролю, що значною мірою вплинув на процес конституціоналізації в різних правових сферах та призвів до консолідації нової концепції конституційного права (права конституції) як вищого закону.

Конституційно-правова доктрина, розроблена Конституційним Судом, відрізняється динамікою та різноманітністю. Визнання конституційного принципу геополітичної інтеграції в ЄС мало суттєве значення для розвитку конституційного права. Взаємовідносини національного конституційного права із правом ЄС були та залишатимуться актуальними. Конституційне право Литви не тільки відображає доктрину, розроблену міжнародними інституціями, що підтримують захист прав людини (передусім це ЄСПЛ), а й розкриває аспекти конституційного досвіду інших демократичних держав. Конституційна доктрина прав людини була і залишається предметом надзвичайної важливості у конституційному праві. Нарешті, не менш важливо, що конституційне право Литви було збагачене завдяки діалогу та співпраці органів конституційного правосуддя інших країн.

Отже, литовське конституційне право залишається динамічним, швидко розвивається і здатне суттєво вплинути на всю правову систему Литовської Республіки.

---

**Бирмонтиене Т. Роль Конституционного Суда в развитии конституционного права в Литовской Республике.** В статье освещаются этапы развития конституционного права как составляющей всей правовой системы Литовской Республики, исследуется вклад Конституционного Суда Литовской Республики в данный процесс. Делается акцент на позитивном влиянии права Европейского Союза на формирование национальной конституционной доктрины.

**Ключевые слова:** Временный Основной закон Литовской Республики, Конституция Литовской Республики, Конституционный Суд Литовской Республики, конституционное право, источники конституционного права, конституционно-правовая доктрина.

---

<sup>1</sup> Зокрема, постанови Конституційного Суду Литовської Республіки від 25 травня 2004 року, 5 вересня 2012 року та 22 грудня 2016 року; висновки Конституційного Суду Литовської Республіки від 31 березня 2004 року, 27 жовтня 2010 року, 3 червня 2014 року, 19 грудня 2017 року та 22 грудня 2017 року.

**Birmontienė T. The role of the Constitutional Court in the development of the constitutional law in the Republic of Lithuania.** The article highlights the stages of the development of constitutional law as a component of the entire legal system of the Republic of Lithuania, examining the contribution of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania to this process. The emphasis is made on the positive impact of European Union law on the formation of a national constitutional doctrine.

**Key words:** the Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania, the Constitution of the Republic of Lithuania, the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, constitutional law, sources of constitutional law, constitutional legal doctrine.

## ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ

### Російське виправдання анексії Криму та нацистська пропаганда: велика схожість і незначні відмінності<sup>1</sup>

Д. Жалімас

Голова Конституційного Суду Литовської Республіки,  
професор Наукового центру міжнародного права  
та права Європейського Союзу  
(Юридичний факультет Вільнюського університету)

*У статті надається правова оцінка анексії Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, досліджуються псевдоюридичні аргументи на її виправдання, що наводяться російськими вченими та політиками. Вказується на їх зв'язок і схожість із поясненнями захоплення збройними силами нацистської Німеччини під час Другої світової війни територій Польщі, Чехословаччини та Литви. Обґрунтовується наукова безпідставність та суперечливість цих аргументів, їх невідповідність міжнародному праву. Особливу увагу приділено подальшим загрозам як міжнародній, так і національній безпеці України, що зумовлюються ігноруванням, а то й запереченням Російською Федерацією загально визнаних у світі правових принципів.*

**Ключові слова:** анексія, Автономна Республіка Крим, порушення принципів міжнародного права, право на самовизначення.

Анексія частини території України — Кримського півострова — була несподіваним і шокуючим інцидентом для міжнародної спільноти. Загалом, вона розцінена як серйозне порушення основних принципів міжнародного права: невикористання сили, повага до територіальної цілісності держав та недоторканності їх кордонів<sup>2</sup>. Із часів Другої світової війни ці принципи розглядалися як основа міжнародної стабільності та, зокрема, безпеки в Європі, яка найбільше постраждала під час обох світових війн. Тому анексію було визначено як головний виклик сучасному міжнародному правопорядку, що підриває довіру до європейської системи безпеки, заснованої Гельсінською угодою 1975 року (Заключний акт НБСЄ). Оскільки правова оцінка дій Російської Федерації проти України не видається особливо складним завданням, може здатися, що також не варто розглядати

<sup>1</sup> Статтю підготовлено на основі доповіді «Уроки Другої світової війни і анексія Криму», виголошеної 11 грудня 2015 року на міжнародній конференції «Минулі і майбутні питання і виклики запобігання міжнародним злочинам і зростанню нетолерантності», організованій Університетом Миколаса Ромеріса (м. Вільнюс, Литва). Вперше опубліковано в «Українському часописі конституційного права», № 2/2017.

<sup>2</sup> Leonaitė E., Žalimas D. The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law // Lithuanian Annual Strategic Review. 2016, vol. 14, p. 14–22.

аргументи, надані російськими посадовими особами та вченими для обґрунтування анексії Криму та подальших дій в Україні. Проте публікації російських юристів є важливими для визначення того, як такі обґрунтування підтримують та розвивають офіційну позицію Російської Федерації. Хоча ці матеріали, що ґрунтуються на тезі так званого «возз'єднання Криму з Росією», вже стали об'єктом дослідження<sup>1</sup>, ця стаття дає можливість поглянути на них з іншого боку. Це історичний погляд, пов'язаний із досвідом Другої світової війни, якій передували і яка розпочалася з анексії та інших актів агресії, вчинених так само, як у Криму.

Таким чином, основною метою цієї статті є оцінка аргументів та стратегій, використаних російськими політиками та юристами для обґрунтування тези про «возз'єднання Криму з Росією», враховуючи історичний бекграунд Другої світової війни. Дослідження починається із загальної оцінки анексії Криму відповідно до міжнародного права. Далі висвітлюються виступи російських чиновників та публікації російських юристів, де були зроблені спроби довести законність анексії Криму, застосовуючи методи системного аналізу та узагальнення. Цей аналіз супроводжується ідентифікованими типовими заявами, що використовуються російськими чиновниками та юристами для побудови оцінки анексії, сприятливої для Російської Федерації. Метою такого аналізу є розкриття того, як російське академічне середовище маніпулює міжнародним правом. Нарешті, використовуючи методи аналогії та порівняльного аналізу, аргументи, застосовані російськими чиновниками та юристами на користь анексії Криму, подані на тлі аргументів, виголошених нацистським керівництвом на виправдання агресивних дій Третього рейху до та під час Другої світової війни. Це порівняння приведе нас до відповіді, наскільки правовий дискурс російських учених схожий із аргументами, застосованими нацистами для обґрунтування агресивної політики Третього рейху. Автор переконаний: правник має бути достатньо сміливим, щоб розповісти правду. Отже, якщо ми бачимо ідентичність російської тези «возз'єднання» з ідеологією нацистів та їх аргументації на підтримку агресії, ми повинні відкрито визнати і заявити це. Навряд чи можна було б вивчити уроки Другої світової війни, якби ми, зіштовхнувшись з діями та ідеями, що вже призвели до катастрофічних наслідків, боялися побачити правду. Хто ж іще, якщо не правник, повинен обрати принципову позицію, чітко засуджуючи міжнародні злочини, такі як агресія.

### 1. Оцінка російських дій у Криму згідно з міжнародним правом

Слід згадати деталі юридичної оцінки анексії Криму, яка формально була здійснена протягом п'яти днів<sup>2</sup>. Серед фахівців із національного права та юрис-

<sup>1</sup> *Leonaitė E., Žalimas D.* The Annexation of Crimea and Attempts to Justify It in the Context of International Law, *Lithuanian Annual Strategic Review*. 2016, vol. 14, p. 28–62.

<sup>2</sup> Після того, як наприкінці лютого 2014 року Кримський півострів взяли під контроль Збройні сили Росії (що на початковому етапі приховували свою ідентичність), 16 березня 2014 року був проведений так званий «референдум». 17 березня оголошено результати «референдуму», того самого дня російський Президент В. Путін підписав указ про визнання Республіки Крим суверенною і незалежною державою. 18 березня підписано «міжнародний договір» «Про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим та утворення нових суб'єктів у складі Російської Федерації» між Російською Федерацією і «Республікою Крим», який був направлений Конституційному Суду Російської Федерації для перегляду



тів-міжнародників існує загальний консенсус щодо того, що дії Російської Федерації є незаконним застосуванням сили і їх слід кваліфікувати як агресію. Відповідно до загально визнаного визначення актом агресії вважається будь-яке насильницьке приєднання території іншої держави, збройне вторгнення на територію іншої держави, блокування портів або узбережжя держави, використання збройних сил, розміщених в іншій державі, всупереч умов договору про їх статус, а також відсилення збройних угруповань<sup>1</sup>.

Оскільки спосіб, у який Росія захопила Крим, може спровокувати певну дискусію щодо того, чи може акт агресії здійснюватися без суттєвого військового зіткнення, слід зауважити, що ключовим фактором агресії є здійснення державою військових дій проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави. Крім того, значна увага приділяється наслідкам таких дій. Цілком очевидним є те, що дії Чорноморського флоту та спецназу Російської Федерації (включно із так званими «зеленими чоловічками», які встановили фактичний контроль над півостровом, займаючи найважливіші об'єкти та блокуючи українських військових) були вчинені з метою запобігання українському уряду здійснювати свої суверенні повноваження на Кримському півострові, а також створення необхідних умов для плавного сценарію анексії Криму. Тобто ці дії були спрямовані проти суверенітету та територіальної цілісності України. До того ж важливо зазначити, що посилання на «агресію» в різних резолюціях, прийнятих на багатосторонніх політичних форумах, підтверджують точку зору правників (*opinio juris*) стосовно концепції агресії як такої, що не обов'язково пов'язана з інтенсивним використанням зброї<sup>2</sup>.

---

його конституційності. 19 березня, тобто фактично впродовж однієї ночі, Конституційний Суд Російської Федерації видав постанову, яка проголошувала, що згаданий вище «догівір» відповідає Конституції Російської Федерації. У такий спосіб, вперше в історії, Конституційний Суд було використано як знаряддя для вчинення міжнародного злочину агресії. 20 березня «догівір» був ратифікований Росією.

<sup>1</sup> The United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), Definition of Aggression. 1974-12-14, A/RES/29/3314 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.un-documents.net/a29r3314.htm>. Article 3(a), (c), (e), (g).

<sup>2</sup> Анексію Криму характеризують як (збройну) агресію низка резолюцій різноманітних міжнародних організацій. Див.: The European Parliament Resolution on the Invasion of Ukraine by Russia. 2014-03-13, 2014/2627(RSP), P7\_TA(2014)0248, § 1, 11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0248+0+DOC+XML+V0//EN>; The European Parliament Resolution on Russian Pressure on Eastern Partnership Countries and in Particular the Destabilisation of Eastern Ukraine. 2014-04-17, 2014/2699(RSP), P7\_TA(2014)0457, § 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0457&language=EN&ring=P7-RC-2014-0436>; The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution No. 1988 (2014) on Recent Developments in Ukraine: Threats to the Functioning of Democratic Institutions. 2014-04-09, § 14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en>; The OSCE Parliamentary Assembly Resolution on the Continuation of Clear, Gross and Uncorrected Violations of OSCE Commitments and International Norms by the Russian Federation. 2015-07-08, § 16, 21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-annual-session-helsinki/2015-helsinki-final-declaration/2282-07>

Отже, так звана «сецесія» Криму, що мала місце внаслідок загрози і використання збройної сили (присутність контрольованих Росією незаконних військових і воєнізованих сил, які здійснювали фактичне захоплення території Криму, блокували українські збройні сили та порти; широкомасштабні військові маневри російських збройних сил вздовж українських кордонів, а також постійні декларації російського політичного керівництва про готовність до застосування сили), та включення Криму до складу Російської Федерації є незаконними з точки зору міжнародного права і не можуть розглядатись як випадок реалізації права народів на самовизначення. На цьому тлі обставина, що «референдум» не відповідав мінімальним міжнародним стандартам, які гарантують вільне волевиявлення<sup>1</sup>, є лише допоміжним аргументом, що вказує на незаконність анексії.

Тому внаслідок викладеної вище кваліфікації анексії Криму існує консенсус усієї міжнародної спільноти щодо невизнання анексії<sup>2</sup>; Крим розглядається як частина території України, що перебуває під тимчасовою російською окупацією. Цей консенсус відображено у низці резолюцій різних міжнародних організацій, зокрема: 1) Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 27 березня 2014 року про територіальну цілісність України, в якій підтверджено суверенітет і територіальну цілісність України<sup>3</sup>, а також вказано, що референдум щодо статусу Криму не був санкціонований Україною, а отже, його результати не мають юридичної сили;

<sup>1</sup> Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) про те, чи Рішення, прийняте Верховним Судом Автономної Республіки Крим в Україні, організувати референдум з питань, чи стати складовою частиною території Російської Федерації та чи відновити Конституцію Криму 1992 року, відповідають конституційним принципам. 2014-03-21, № 762/2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e). У висновку Венеційська Комісія зазначила, що «обставини в Криму не дозволяють проведення референдуму відповідно до європейських демократичних стандартів». Обставини, що засвідчують нехтування демократичними стандартами, наведені також у звіті Верховного Комісара ООН з прав людини про ситуацію щодо прав людини в Україні від 15 квітня 2014 року (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine. 2014-04-15, § 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/UARReports.aspx>)

<sup>2</sup> Обов'язок невизнання означає, що держави зобов'язані не визнавати через індивідуальні або колективні акти передбачувану державність територіальної одиниці, що встановлена з порушенням заборони використання або загрози застосування сили, а також не визнавати будь-яке набуття території, яке є результатом використання або загрози застосування сили. Цей обов'язок виник із Доктрини Стімсона 1932 року, яка була використана при реалізації політики невизнання незаконних силових змін території, в тому числі анексії прибалтійських держав Радянським Союзом. Обов'язок невизнання також передбачений статтею 41 статей Комісії з міжнародного права про відповідальність держав за міжнародно-правові делікти. Цей обов'язок є частиною звичаєвого міжнародного права та спрямований запобігати легалізації серйозних порушень міжнародного права шляхом їх визнання. Він містить «мінімальний опір» з боку міжнародної спільноти та «постійний виклик узаконеному правопорушенню». Обов'язок невизнання зазвичай застосовується у випадках серйозних порушень зобов'язань *erga omnes*, зокрема тих, що виникають внаслідок заборони застосування сили, або расової дискримінації, або порушення права народів на самовизначення.

<sup>3</sup> The UN General Assembly Resolution on the Territorial Integrity of Ukraine, A/RES/68/262 of 27 March 2014. Adopted with 100 votes, 58 abstentions, and 11 no-votes.

документ містить заклик до всіх держав не визнавати будь-яких змін щодо статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; 2) Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 19 грудня 2016 року про стан прав людини в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь (Україна)<sup>1</sup>, в якій засуджується тимчасова окупація частини території України і підтверджується невизнання анексії Криму; Росія була визнана державою-окупантом Криму; 3) доповідь Міжнародного кримінального суду від 14 листопада 2016 року про проведення попередньої експертизи<sup>2</sup>, в якій робиться висновок, що ситуація на території Криму та Севастополя є міжнародним збройним конфліктом між Україною та Російською Федерацією; це означає визнання статусу Криму як території, що перебуває під російською окупацією; 4) постанова Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про недавні події в Україні» від 9 квітня 2014 року № 1988 (2014)<sup>3</sup>, в якій заявлено, що підсумки кримського референдуму від 16 березня 2014 року не мали юридичних наслідків, а подальша незаконна анексія Криму Російською Федерацією не визнається Радою Європи; також підкреслено, що рух за сецесію та інтеграцію в Російську Федерацію підбурювався російською владою<sup>4</sup>; 5) Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2028 (2015) «Про гуманітарний стан українських біженців та переміщених осіб», що містить заклик до російської влади забезпечити безпеку та повагу до прав людини всіх, хто живе в Криму під фактичним незаконним контролем Російської Федерації<sup>5</sup>; 6) постанова Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2132 (2016) від 12 жовтня 2016 року про політичні наслідки російської агресії в Україні, в якій Асамблея знову засудила незаконну анексію півострова та його інтеграцію в Російську Федерацію як порушення міжнародного права та Статуту Ради Європи<sup>6</sup>; 7) Резолюція Європейського Парламенту від 17 квітня 2014 року щодо російського тиску на країни Східного партнерства і, зокрема, дестабілізації Східної України<sup>7</sup>, в якій референдум у Криму було визначено неза-

<sup>1</sup> The UN General Assembly Resolution. Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine), A/RES/71/205 of 19 December 2016.

<sup>2</sup> The ICC Report on Preliminary Examination Activities, 14 November 2016, para 158.

<sup>3</sup> The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution No. 1988 (2014) on Recent Developments in Ukraine: Threats to the Functioning of Democratic Institutions. 2014-04-09, § 14–16 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en>

<sup>4</sup> Беручи до уваги те, що дії Російської Федерації, поза будь-яким сумнівом, становлять серйозне порушення міжнародного права, Парламентська Асамблея Ради Європи також призупинила право голосу для делегації Російської Федерації. Див.: The Resolution No. 1990 (2014) «Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation» and the Resolution No. 2034 (2015) «Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation».

<sup>5</sup> The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=21480&lang=en>, para. 15.2

<sup>6</sup> Political consequences of the Russian aggression in Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23166&lang=en>, para. 4

<sup>7</sup> The European Parliament Resolution on Russian Pressure on Eastern Partnership Countries and in Particular the Destabilisation of Eastern Ukraine. 2014-04-17, 2014/2699(RSP), P7\_

конним і нелегітимним, а анексію українського півострова — протиправною згідно з міжнародним правом; Європарламент також висловив переконаність у тому, що твердження Росії про право використовувати всі засоби для захисту російських меншин у третіх країнах не відповідає міжнародному праву і суперечить основоположним принципам міжнародної поведінки в XXI столітті; 8) постанова Парламентської Асамблеї ОБСЄ від 8 липня 2015 року «Про продовження чітких, важких і хибних порушень зобов'язань ОБСЄ та міжнародних норм з боку Російської Федерації»<sup>1</sup>, в якій було засуджено одностороннє і невинуватене порушення Російською Федерацією суверенітету і територіальної цілісності України, а також відмову Російської Федерації поважати Гельсінські принципи суверенітету, цілісності, непорушності міжнародно визнаних кордонів і заборони застосування та загрози застосування сили щодо держав — учасниць ОБСЄ.

## 2. Позиція Російської Федерації

Слід зазначити, що наукова дискусія навколо юридичної оцінки російських дій в Україні та вивчення спричинених ними викликів міжнародному праву розгорнулася переважно серед західних авторів, тоді як кількість публікацій російських юристів щодо цих питань досить обмежена. Очевидно, що аргументи останніх здебільшого захищають і розвивають офіційну позицію Російської Федерації. Зокрема, вони надихаються і керуються промовою В. Путіна від 18 березня 2014 року (так звана кримська промова, в якій було проголошено тезу про мирне «возз'єднання» на основі добровільного самовизначення та історичної спільності)<sup>2</sup>. Тому аргументи, які використовують російські юристи, слід розглядати в руслі стратегії юридичної війни *lawfare* як компоненти асиметричної війни *asymmetric warfare*. Складовою *lawfare* є використання юридично необґрунтованих аргументів для того, щоб послабити дипломатичні позиції противника на міжнародній арені, а також сформулювати громадську думку<sup>3</sup>. Як зазначив К. Борген,

---

TA(2014)0457, § 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0457&language=EN&ring=P7-RC-2014-0436>

<sup>1</sup> The OSCE Parliamentary Assembly Resolution on the Continuation of Clear, Gross and Uncorrected Violations of OSCE Commitments and International Norms by the Russian Federation. 2015-07-08, § 16, 21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-annual-session-helsinki/2015-helsinki-final-declaration/2282-07>

<sup>2</sup> У цій промові можна знайти заяви В. Путіна не лише про те, що він не заперечує агресію, оскільки ця агресія не викликала жодного опору. Він також обґрунтовує вигадану історичну «російськість» сучасних південноукраїнських земель та «старого Херсонеса», де був хрещений перший російський князь, водночас заявляє, що росіяни завжди сприймали Крим як «невід'ємну частину Росії» (Обращение Президента Российской Федерации от 18 марта 2014 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>)

<sup>3</sup> For more on this conception see, e.g., Tiefenbrun, S. Semiotic Definition of «Lawfare». Case Western Reserve Journal of International Law, 2011, vol. 43 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1866448](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1866448)

«використання легалістичної риторики може скаламутити воду, навіть коли правовий аргумент доктринально слабкий»<sup>1</sup>.

З огляду на зазначене варто було б зосередитися на деяких типових аргументах на виправдання так званого «возз'єднання» Криму з Росією, застосованих російськими чиновниками та юристами. Вони стосуються чотирьох основних питань: вигадане самовизначення «народу Криму» на виправдання «рятувальної сецесії», міфічна вирішальна роль кримського референдуму у «возз'єднанні» з Росією, сфальсифіковані історичні аргументи щодо залежності Криму від Росії та уявний провал української державності. До сфери міжнародного права належить тільки перше питання, три інші ставляться для зміцнення аргументів на виправдання «самовизначення», проте вони, як видається, перебувають поза сферою міжнародного права і навіть поза законом взагалі.

Спільним для аргументів стосовно всіх чотирьох питань є те, що вони нагадують або іноді навіть ідентичні тим, що використовувалися у період Другої світової війни обома країнами-агресорами — Третім рейхом та СРСР, з метою виправдання їхніх актів агресії, у тому числі анексії іноземних територій. Те саме можна сказати про схожість чи навіть ідентичність аргументації В. Путіна у його «кримській промові» та в інших виступах із аргументацією А. Гітлера.

**2.1. Поняття «народу Криму» та «рятувальної сецесії».** Як відомо, основний наратив, що використовується російськими політиками та юристами для заперечення анексії Криму як незаконного набуття території, зосереджений на вигаданому самовизначенні «народу Криму». В основі цього наративу лежить уявний державний переворот, начебто проведений в Україні правими радикалами в лютому 2014 року (часто згадується російськими чиновниками як «неонацистський переворот»), після чого передбачався крах української державності. Внаслідок цього «кримський народ», побоюючись можливих переслідувань, нібито набув право відокремитися від України і приєднатися до Росії.

Хоча автори, які захищають «сецесію» Криму, уникають детальнішого розкриття ознак «кримського народу», їхня позиція може бути пов'язана з аргументами про «російськість» мешканців півострова. До прикладу, В. Томсінов стверджує, що «політична і культурна автономія Криму, закріплена в Конституції, прийнятій Верховною Радою Автономної Республіки Крим 6 травня 1992 року, забезпечила збереження її «російськості» (курсив наш. — Д. Ж.). Ця автономія була компромісом, з одного боку, між Росією та Україною, а з другого — між Кримом та Україною. Цей компроміс дав народу Росії можливість для повноцінної реалізації свого права на самовизначення без відокремлення від України, тобто в межах Української держави»<sup>2</sup>. У відкритому листі до Асоціації міжнародного права, підписаному визначним російським юристом А. Капустініним від імені Виконавчого комітету Російської асоціації міжнародного права, наголошено, що етнічні росія-

<sup>1</sup> *Borgen Ch. Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination Before and After Crimea*. U. S. Naval War College. *International Law Studies*. 2015, vol. 91, p. 277 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stockton.usnwc.edu/ils/vol91/iss1/7>

<sup>2</sup> *Томсинов В. А. «Крымское право» или Юридические основания для воссоединения Крыма с Россией / В. А. Томсинов // Вестник Московского университета. — Серия 11 «Право». — 2014. — № 5. — С. 26.*

ни в Криму не є меншиною, оскільки Крим історично був частиною Росії<sup>1</sup>. Тому хоча формально цей дискурс стосується багатонаціонального «народу Криму», акцент робиться саме на важливості етнічних росіян. Водночас здійснюються спроби заперечити їхній статус як національної меншини (оскільки згідно з встановленою російською правовою доктриною ця група не має права на самовизначення у формі сецесії).

Такі аргументи дуже близькі до тих, що використовувалися Третім рейхом при висуненні своїх вимог стосовно німців у Чехословаччині (Судетська область), Польщі (Данціг) та Литві (Клайпеда (Мемель)), а також при обґрунтуванні претензій нацистів щодо Австрії. Всі ці вимоги походять від концепції вигаданої єдності німецькомовної нації та історичної приналежності та прав на ці території Німеччини. Однак варто детальніше розглянути таку аргументацію.

Для обґрунтування вимог щодо «рятувальної сецесії» використовуються дві взаємопов'язані аргументації. Перша, головна, зосереджується на вигаданих обмеженнях автономії Криму та виключенні кримчан із участі у політичних процесах; друга підкреслює уявні порушення прав людини та загрози, з якими начебто стикається «народ Криму».

Що стосується передбачуваних обмежень автономії Криму, А. Капустін доходить до прямих звинувачень України в тому, що вона не створила умов для відокремлення Республіки Крим. Він зазначає, що внаслідок кроків, здійснених державною владою України для запобігання відокремленню Криму в 1992 році, «народу Криму було чітко відмовлено у їхньому праві на зовнішнє самовизначення»<sup>2</sup>. Таким чином, межа між внутрішнім і зовнішнім самовизначенням цілком розмита. Автор також припускає, що кримські мешканці були позбавлені політичного представництва. А. Капустін заявляє, що «неконституційний переворот [...] позбавив кримський народ права на представництво в державній владі України»<sup>3</sup>. В. Толстих пов'язує безпосереднє виключення населення Криму з участі у політичній комунікації з усуненням В. Януковича з поста Президента України, з невідповідним перехідним представницьким урядом України та люстраційним процесом, а також із кампанією, спрямованою проти Партії регіонів і Комуністичної партії України<sup>4</sup>. Навряд чи можна знайти відповідь, чому в таких твердженнях виживання «кримського народу» залежить від існування В. Януковича та його партійного режиму чи Комуністичної партії.

Аргументи, спрямовані на виявлення вигаданого послідовного прагнення жителів Криму до самовизначення та підкреслення одночасного заперечення їх можливостей для здійснення цього права, доповнюються твердженнями про загрози, перед якими нібито опинився «народ Криму». Наприклад, у своїй недав-

<sup>1</sup> Kapustin A. Circular Letter to the Executive Council of the International Law Association. 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ilarb.ru/html/news/2014/5062014.pdf>

<sup>2</sup> Kapustin A. Crimea's Self-Determination in the Light of Contemporary International Law. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law. 2015, 75(1): 111.

<sup>3</sup> Там само, с. 116.

<sup>4</sup> Tolstykh V. Three Ideas of Self-Determination in International Law and the Reunification of Crimea with Russia. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law. 2015, 75 (1): 135.

но опублікованій книжці Голова Конституційного Суду Російської Федерації В. Зоркін заявив, що «дії від імені Росії [...] були необхідною і неминучою відповіддю на очевидно незаконні дії київської влади, яка здійснювала переворот, а також на пряму воєнну загрозу безпеці російського населення Криму ісламськими терористами та українськими неонацистами. Росія може вважати ці загрози лише воєнними»<sup>1</sup>. Знову ж таки, будь-які додаткові коментарі навряд чи потрібні. Окрім того, Голова Конституційного Суду Російської Федерації у своїх твердженнях асоціює корінне населення Криму — кримських татар — з «ісламським тероризмом».

Варто зауважити, що сприйняття вигаданої загрози існуванню «народу Криму» серед російських авторів не є одноставним (це не повинно було б дивувати, як і відмінності у вмінях створювати таку загрозу різними авторами). Хоча деякі з них, зокрема В. Зоркін та А. Капустін, говорять про фізичні загрози, В. Томсінов і В. Толстих зосереджують увагу на культурних аспектах. Наприклад, В. Толстих стверджує, що «відсутність порушень прав людини в Криму, схожі до тих, що мали місце в Косово, не може слугувати підставою для відмови населенню, що було позбавлене політичної комунікації, у праві на самовизначення»<sup>2</sup>. Згідно з позицією автора такі події в Україні, як ініціатива скасування закону про регіональні мови, численні випадки знесення пам'ятників Леніну (які, за твердженням автора, є радше національними, ніж політичними символами), антиросійські заклики, а також примусове поширення ідей європейської інтеграції та європейської ідентичності можна розглядати як спробу нав'язати культурні вимоги, які можна подолати лише ціною втрати ідентичності нації»<sup>3</sup>. На його думку, «масове поширення та систематичність цих подій і підтримка чи схвалення їх новим урядом посилили загрозу і виправдали відокремлення Криму значною мірою»; він доходить висновку, що «нав'язування культурних вимог можна кваліфікувати як геноцид, хоч і не у вузькому значенні, визначеному Конвенцією про геноцид [...], а в широкому, як у визначенні Лемкіна»<sup>4</sup>. Знову ж таки, додаткові коментарі стосовно правового значення цих надзвичайно примітивних та заполітизованих заяв навряд чи потрібні (наприклад, чому

<sup>1</sup> *Zorkin V. Civilization of law and development of Russia. Petersburg: St. Petersburg International Legal Forum, 2015, p. 264.*

<sup>2</sup> *Толстых В. Л. Воссоединение Крыма с Россией: правовые квалификации / В. Л. Толстых // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 5 (72) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6186%3A2014-06-25-08-34-35&catid=442%3A2014-06-25-08-30-09&showall=1](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6186%3A2014-06-25-08-34-35&catid=442%3A2014-06-25-08-30-09&showall=1)*

<sup>3</sup> Там само, § 9.

<sup>4</sup> Там само. Авторська примітка: Рафаель Лемкін, автор терміна «геноцид», розумів геноцид не лише в умовах масового вбивства осіб, що належать до певної національної групи, а й як «координований план різних дій, спрямованих на руйнування природних основ життя національних груп з метою знищення самих груп. Цілями такого плану будуть розпад політичних та соціальних інститутів, культури, мови, національних почуттів, релігії та економічного існування національних груп, руйнування особистої безпеки, свободи, здоров'я, гідності та навіть життя людей, що належать до таких груп. Геноцид спрямований проти національної групи як суб'єкта, і конкретні дії, спрямовані проти окремих осіб, не як проти особистості, а як проти членів національної групи» (*Lemkin R. Axis Rule in Occupied Europe. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd, 2005, p. 79*).

ідентичність кримського народу чи росіян у Криму обов'язково повинна бути пов'язана з Леніним, а не з європейськими цінностями).

Слід також звернути увагу на вражаючу схожість зазначених вище аргументів з тими, які використовував А. Гітлер щодо німців у Судетській області: «Все, що я можу сказати цим представникам демократії, що це не залишає нас байдужими, ні, якщо ці закатовані створіння не можуть знайти ні справедливості, ні допомоги, то вони одержать від нас і те, і інше. [...] Я просто вимагаю припинення гніту трьох мільйонів німців у Чехословаччині і реалізації невід'ємного права на самовизначення»<sup>1</sup>.

**2.2. Роль референдуму і російських збройних сил.** Інша ознака, яку називають російські автори, виправдовуючи «сецесію» Криму та його приєднання до Росії, — це акцентування на важливості референдуму, присвоєння міжнародно-правового значення інституту, який походить від національного права і регулюється на рівні національного законодавства.

Особливо радикальну позицію щодо важливості референдуму висуває В. Томсінов, який стверджує, що «з точки зору сучасної західноєвропейської правової традиції, заснованої на принципі влади народу, *основним правовим підґрунтям для возз'єднання Криму з Росією* (курсив наш. — Д. Ж.) був референдум від 16 березня 2014 року, який показав справжнє прагнення переважної більшості кримського народу приєднатися до Росії»<sup>2</sup>. Таким чином, цей автор вважає референдум незалежним та, в принципі, безумовним підґрунтям для відокремлення Криму. Незважаючи на це, з точки зору міжнародного права, найбільш оригінальна позиція, що робить «волю народу» абсолютною, була висловлена у відкритому листі Російської асоціації міжнародного права, де зазначалося: «Доля Криму була вирішена волевиявленням кримського народу та народом його історичної батьківщини — Росії. [...] Масові зустрічі у всіх великих містах Росії на підтримку возз'єднання з Кримом після двадцяти трьох років перерви є своєрідним волевиявленням мультимільйонного народу Росії щодо його історичних прав на Крим»<sup>3</sup>. Імовірно, ця заява також не потребувала б додаткових коментарів, якби вона не була написана авторитетною академічною інституцією у спосіб, дуже схожий до використаного нацистськими злочинцями в Нюрнберзькому трибуналі при намаганні обґрунтувати анексію Австрії у 1938 році (можна також нагадати, що австрійський аншлюс здійснювався шляхом «референдуму» після того, як країна потрапила під фактичний контроль Німеччини).

У зв'язку з цим варто зацитувати висновок, викладений ще в рішенні Міжнародного військового трибуналу в Нюрнберзі від 1 жовтня 1946 року стосовно австрійського аншлюсу: «Перед трибуналом було висунуто твердження, що

<sup>1</sup> *Hitler A.* Closing speech at the National-Socialist party congress in Nuremberg [transcript of the speech in English]. 1938-09-12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://der-fuehrer.org/reden/english/38-09-12.htm>

<sup>2</sup> *Томсінов В. А.* «Крымское право» или Юридические основания для воссоединения Крыма с Россией / В. А. Томсинов // Вестник Московского университета. — Серия 11 «Право». — 2014. — № 5. — С. 28.

<sup>3</sup> *Kapustin A.* Circular Letter to the Executive Council of the International Law Association. 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ilarb.ru/html/news/2014/5062014.pdf>



анексія Австрії виправдана сильним бажанням союзу між Австрією і Німеччиною, висловленим у багатьох колах. Стверджувалося, що між цими двома народами багато спільного, що зробило цей союз бажаним; у результаті ціль була досягнута без кровопролиття. Ці твердження, навіть якщо вони правдиві, фактично несуттєві, бо факти чітко доводять, що методи, які застосовувалися для досягнення цієї цілі, були методами агресора. Вирішальним фактором була воєнна сила Німеччини, готова до використання у випадку зіткнення з будь-яким опором»<sup>1</sup>. Отже, ще Нюрнберзький трибунал продемонстрував справжню цінність аргументів щодо вирішальної ролі референдумів при проведенні анексії іноземних територій.

У тому самому дусі експлуатувалася передбачувана згода на акт агресії для виправдання дій Третього рейху проти Чехословаччини, Данії, Бельгії та Люксембургу; той самий метод також використовував СРСР для окупації та анексії прибалтійських держав<sup>2</sup>.

Інший аспект, важливий для розгортання наративу, сформульованого російськими авторами щодо «возз'єднання Криму з Росією», — це інтерпретація ролі російських збройних сил у Криму. Варто зазначити, що російська міжнародна правова доктрина, як і позиція, подана до Міжнародного суду ООН у справі про Косово, раніше була послідовною щодо положення, яке впливає з Декларації про принципи міжнародного права. Право на самовизначення повинно здійснюватися «через вільний вибір людей, яких це стосується, без зовнішнього втручання»<sup>3</sup>. Основним твердженням, яке зараз використовується для обходу цієї норми, є те, що метою російських збройних сил був не вплив на вільне волевиявлення, а створення умов для цього волевиявлення, тобто допомога «народу Криму» у реалізації самовизначення. Як зазначає Г. Вельямінов, «не було встановлено жодного достовірного факту про будь-який тиск або, тим паче, тиск збройних сил щодо людей, які прийшли на референдум»<sup>4</sup>. За словами В. Томсінова, російські війська були присутні, «щоб захистити народ Криму від насильницьких дій української влади або радикальних націоналістів, що позбавляли громадян можливості проведення референдуму»<sup>5</sup>. Можна іронічно припустити, якою могла б бути реакція на аргумент, що в 1938 році в Австрії нацистські збройні сили також прагнули забезпечити плебісцит щодо об'єднання з Німеччиною.

<sup>1</sup> The 1946 October 1 Judgement of the International Military Tribunal [interactive]. 1946-10-01, 31 (427) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://crimeofaggression.info/documents/6/1946\\_Nuremberg\\_Judgement.pdf](http://crimeofaggression.info/documents/6/1946_Nuremberg_Judgement.pdf)

<sup>2</sup> *Žalimas D.* The International Legal Status of Lithuania and its Resistance to the Soviet Union. In Korzeniewska K. et al., eds., *Lithuanians and Poles against Communism after 1956. Parallel Ways to Freedom?*, Vilnius. 2015, p. 351–353.

<sup>3</sup> Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion). Written Statement of the Russian Federation. 2009-04-16, § 80 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15628.pdf>

<sup>4</sup> *Вельямино Г. М.* Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс / Г. М. Вельямино [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.igpran.ru/articles/3556>

<sup>5</sup> *Томсинов В. А.* Международное право с точки зрения воссоединения Крыма с Россией / В. А. Томсинов // *Законодательство*. — 2014. — № 7. — С. 19.

Особливо нетрадиційне тлумачення ролі Росії в Криму розробив В. Толстих. Стверджуючи, що участь Росії не була спрямована на втручання у процес формування волевиявлення кримчан і що, таким чином, дії Росії, які перешкождали київському уряду втрутитися в хід подій, не можуть вважатися примусом проти жителів Криму, В. Толстих вказує, що «головна обставина, що виправдовує участь Росії в процесі самовизначення Криму, — це розпад державності України»<sup>1</sup>.

Цитуючи ідеї Ж.-Ж. Руссо, цей автор стверджує, що через переворот, що відбувався в Україні, Українська держава розпалася; внаслідок цього був розірваний суспільний договір, а мешканці Криму повернулись у природний стан. Із цієї причини «змінилася конфігурація міжнародних відносин: замість російсько-українських відносин виникли відносини між Кримом та новою Україною, між Кримом та Росією, а також між Росією та новою Україною. Дії Росії, які запобігали поширенню юрисдикції нової України на територію Криму, були законними, оскільки вони базувалися на згоді населення Криму. Ці дії не можна кваліфікувати як підтримку однієї зі сторін у громадянській війні, адже з моменту розпаду Крим та нова Україна перестали бути частинами однієї держави. За таких обставин додаткові аргументи, надані Росією (запрошення Президента, право на самооборону, гуманітарне втручання), є непотрібними»<sup>2</sup>. Справді, важко знайти більш абсурдну інтерпретацію міжнародного права, яка не має нічого спільного з усталеною концепцією континуїтету (безперервності) держав, згідно з якою держава як суб'єкт міжнародного права не може зникнути і не може бути звільнена від своїх зобов'язань внаслідок зміни (навіть неконституційного характеру) її уряду (також презюмується державна безперервність у випадку змін її території чи населення та у випадку іноземної військової окупації)<sup>3</sup>. Стосовно цього можна також згадати той факт, що у вересні 1939 року Радянський Союз вторгнувся до Польщі (приєднавшись до нацистської Німеччини у війні проти Польщі), виправдовуючи це тим, що Польська держава нібито перестала існувати<sup>4</sup>.

Аргументація, яку наводить В. Толстих, вочевидь, переходить не тільки «межі» міжнародного права. На жаль, слід зазначити, що це не поодинокий випадок. Радше абсурдні або юридично несуттєві аргументи схожим чином викладені в публікаціях і інших російських учених із міжнародного права.

**2.3. Історичні аргументи.** Описана вище аргументація російських авторів (про роль референдуму та збройних сил Росії), яка здебільшого відображає відповідні заяви політиків, мабуть, покликана посилити наратив щодо самовизначення. Формулювання наступної групи більш складних аргументів, а саме істо-

<sup>1</sup> Толстых В. Л. Воссоединение Крыма с Россией: правовые квалификации / В. Л. Толстых // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 5 (72) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6186%3A2014-06-25-08-34-35&catid=442%3A2014-06-25-08-30-09&showall=1](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6186%3A2014-06-25-08-34-35&catid=442%3A2014-06-25-08-30-09&showall=1)

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Див.: Marek K. Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneve: Librairie E. Droz, 1954, p. 15–126, 551–587; Crawford J. The Creation of States in International Law. Oxford: Clarendon Press, 1979, p. 403–420.

<sup>4</sup> Marek K. Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneve: Librairie E. Droz, 1954, p. 148–149.

ричних, стосовно начебто історичних прав Росії на територію Криму на меті має те саме.

Тут ключову роль відіграють аргументи щодо відновлення «історичної справедливості»; сюди належать заяви про неконституційність передачі Криму Українській РСР у 1954 році, а також твердження стосовно історичної належності Криму до Росії. Зокрема, історичний аргумент був головним у «кримській промові» В. Путіна від 18 березня 2014 року; його також використав В. Чуркін, постійний представник Російської Федерації в ООН, у своєму виступі 27 березня 2014 року на Генеральній Асамблеї ООН: «Історична справедливість перемогла. Протягом століть Крим був невід'ємною частиною нашої країни, у нас спільна історія, культура і, головне, народ. І лише волюнтаристське рішення лідерів СРСР у 1954 році, яким Крим та Севастополь були передані Українській Республіці, хоча і в межах однієї держави, спотворило цей природний стан справ»<sup>1</sup>. Можна пригадати, що таким самим чином Третій рейх обґрунтував вимогу повернення територій, які втратила Німеччина відповідно до Версальського мирного договору 1919 року.

Варто згадати, як «історичний аргумент» представляє голова Асоціації міжнародного права А. Капустін: «[історичне виправдання] не можна ігнорувати, коли йдеться про возз'єднання історично об'єднаних націй. Розподіл Росії та Криму був багато в чому штучним, і в процесі розпаду СРСР правове врегулювання територіальних питань було, з історичних причин, незадовільним. Згодом укладення двосторонніх угод між Російською Федерацією та Україною, а також документи Співдружності Незалежних Держав закріпили лише статус-кво і не розглядали питання про правовий статус деяких оспорюваних територій, а це означає, що на території Співдружності Незалежних Держав є ще деякі невирішені територіальні суперечки та конфлікти»<sup>2</sup>. У відкритому листі Російської асоціації міжнародного права також зазначається, що в результаті «проведення кримського референдуму волевиявлення на користь повернення кримського народу на історичну батьківщину — Росію, було відновлено історичну справедливість, реалізовано історично сформовані правові підстави»<sup>3</sup>.

Таким чином, як зазначає К. Борген, спільна історія представлена в ролі чинника, що певною мірою применшує суверенні права України щодо своєї території, тим самим повертаючи нас до часів, коли норми Статуту ООН ще не діяли<sup>4</sup>. Справді, цитовані твердження є нічим іншим, як повним незнанням та цинічним запереченням таких усталених принципів сучасного міжнародного права, як повага до територіальної цілісності держав та недоторканності їхніх кордонів,

<sup>1</sup> *Churkin V.* Speech by Russia's Permanent Representative to the United Nations Vitaly Churkin at the session of the UN General Assembly. New York, 2014-03-27 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://russian-embassy.org/en/?p=1060>

<sup>2</sup> *Kapustin A.* Crimea's Self-Determination in the Light of Contemporary International Law. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law.* 2015, 75(1): 113.

<sup>3</sup> Circular Letter to the Executive Council of the International Law Association, *supra* note 11.

<sup>4</sup> *Borgen Ch.* Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination Before and After Crimea. *U. S. Naval War College. International Law Studies.* 2015, vol. 91, p. 255 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stockton.usnwc.edu/ils/vol91/iss1/7>

а також принципу *uti possidetis juris*, що застосовується при делімітації кордонів новостворених держав. Ці заяви також представляють «справді інноваційний» підхід до договорів про делімітацію кордонів, що робить їх просто беззмістовними.

Водночас праці деяких російських фахівців з міжнародного права містять ще амбітніше застосування історичної аргументації. О. Саленко стверджує, що Біловезькі угоди<sup>1</sup> про припинення існування СРСР порушили волю народу Росії щодо збереження СРСР у формі відновленої федерації, що була висловлена під час референдуму Радянського Союзу від 17 березня 1991 року<sup>2</sup>. Крім того, він заявляє, що Президент СРСР М. Горбачов та інші учасники Новоогарьовського процесу, які 23 квітня 1991 року підписали договір між центральним керівництвом СРСР і дев'ятьма союзними республіками (цей договір повинен був перетворити Радянський Союз на федерацію незалежних держав), свідомо порушили фундаментальні конституційні норми СРСР, оскільки результати референдуму СРСР від 17 березня 1991 року були обов'язковими для всіх союзних республік, зокрема тих шести (Литва, Латвія, Естонія, Грузія, Вірменія та Молдова), які бойкотували референдум<sup>3</sup>.

Очевидно, що аргументи, спрямовані на оцінку законності розпаду СРСР, мають потенційно значно ширшу сферу застосування, ніж обґрунтування анексії Криму. Фактично, О. Саленко стверджує, що Президент СРСР М. Горбачов незаконно визнав незалежність «самопроголошених прибалтійських республік» (Литва, Латвія та Естонія), оскільки жодна з цих трьох республік не виконувала законодавчих вимог СРСР «щодо порядку вирішення питань виходу союзної республіки зі складу СРСР» від 3 квітня 1990 року<sup>4</sup>. Можна іронічно зазначити, що у такий спосіб О. Саленко готує ідеологічну основу для спроб відновити всю радянську імперію. Знову ж таки, шкода, але навряд чи можна знайти у його твердженнях правові аргументи чи хоча б основу міжнародного права.

<sup>1</sup> Біловезькі угоди — це договір, підписаний Президентом РСФСР Борисом Єльциним, Президентом України Леонідом Кравчуком і Головою Парламенту Білорусі Станіславом Шушкевичем. Договір засвідчив, що «СРСР як суб'єкт міжнародного права і геополітичної дійсності припиняє своє існування» й утворив на його місці Співдружність Незалежних Держав (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rusarchives.ru/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml>).

<sup>2</sup> Salenko A. Legal Aspects of the Dissolution of the Soviet Union in 1991 and Its Implications for the Reunification of Crimea with Russia in 2014. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law. 2015, 75 (1): 158–159.

<sup>3</sup> Salenko A. Legal Aspects of the Dissolution of the Soviet Union in 1991 and Its Implications for the Reunification of Crimea with Russia in 2014. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law. 2015, 75 (1): 156. О. Саленко, опираючись на позицію Третьякова, стверджує, що «референдум СРСР від 17.3.1991 р. став індикатором того, що ті союзні республіки, що прагнуть до незалежності від «радянського імперіалізму», мали на меті створити свою «мікроімперію» і, отримавши [...] свободу для їхніх націй, не хочуть навіть трохи віддавати цю свободу іншим народам, що живуть на територіях цих держав» (in Salenko, p. 149).

<sup>4</sup> Там само, с. 156–157.

**2.4. «Провал державності» України.** Окрім історичного реваншизму, важливу роль в аргументації російських авторів, що виправдовують анексію Криму, відіграють ідеї оспорювання статусу України як суверенної держави. Взяття під сумнів української державності ґрунтується на твердженнях, що вказують на неконституційність уявного перевороту (Революція Гідності), а також на те, як західні держави начебто впливають на новий український уряд. За словами В. Томсінова, однією з особливостей, що визначають специфіку кримського відокремлення, є те, що «возз'єднання Криму з Росією відбулося в основному внаслідок усвідомлення народом Криму, що періодичні державні перевороты, [...] нездатність урядів, що змінювалися, забезпечити рівномірний економічний розвиток та природні умови для нормальної життєдіяльності людини не є випадковими: вони вказують не на тимчасові нездужання українського суспільства та його політичної і правової свідомості, а на його постійні вади, що перешкоджають виникненню нормальної самостійної української державності. Неспроможність українського суспільства створити повноцінну державу, здатну забезпечити життєво важливі умови для нормальної життєдіяльності всіх її громадян, [...] є ще однією причиною для відокремлення Криму від України та возз'єднання його з Росією»<sup>1</sup>.

Спроби принизити Українську державу, заперечуючи її суверенність, також очевидні, коли описується ситуація в Україні після анексії Криму. Оскільки після проведення виборів в Україні у жовтні 2014 року неможливо було опиратися на аргумент про неконституційність уряду, ця аргументація змінилася поглядами про начебто підлеглий статус України. Таку думку представлено досить радикально, наприклад, у монографії В. Томсінова:

«Небажання керівництва США та Європейського Союзу, а також українських правлячих груп, цілком залежних від США та ЄС, вирішити питання про належність Криму шляхом переговорів [...] залишає єдиний реально можливий засіб вирішення цієї дискусії, а саме *повний розпад існуючої Української держави та її ліквідацію як суб'єкта міжнародного права* (курсив — В. Т.). Така можливість звільнення відносин Росії з західними державами від тягаря кримської проблеми цілком застосовна на практиці, головним чином, в результаті посилення руйнівних процесів в Українській державі. Ці процеси мають об'єктивний характер і не можуть бути зупинені за допомогою жодних зовнішніх сил.

У результаті Україна безумовно стала підкорятися провладним західним групам, насамперед США, і, в принципі, втратила навіть той незначний ступінь незалежності своєї держави, який був їй наданий після розпаду Радянського Союзу. Рішення, насамперед важливі та необхідні для Української держави, приймаються не в Україні. Українська влада, включаючи Президента та Прем'єр-Міністра, є просто агентами іноземної волі, виконавцями рішень, прийнятих керівництвом США та Європейського Союзу.

Особлива слабкість сучасної Української держави робить її правлячу еліту [...] абсолютно неефективною у ролі агента західної політики [...]. Саме ця

<sup>1</sup> Томсинов В. А. «Крымское право» или Юридические основания для воссоединения Крыма с Россией / В. А. Томсинов // Вестник Московского университета. — Серия 11 «Право». — 2014. — № 5. — С. 30.

обставина не дозволяє Заходу запобігти остаточному занепаду Української держави»<sup>1</sup>.

У цьому аспекті корисно вкотре звернутися до ідей, висловлених К. Боргеном: суверенітет у російській риторичі «стає ефемерним» і перетворюється з основної цінності, захищеної міжнародним правом, на просто факт, який може або не може діяти за певних обставин. Водночас визначення самого суверенітету змінюється таким чином, що посилює масштаби російського суверенітету, мінімізуючи при цьому суверенітет пострадянських держав («близького зарубіжжя»)<sup>2</sup>. Тим часом усі народи, які обрали незалежність від російського панування, зображені як несаможиттєві та як такі, що заслуговують зникнення з карти світу. Навряд чи можна додати щось до такої абсурдної концепції, яка не має жодних правових витоків.

**Висновки.** Що можна дізнатися з описаної вище аргументації російських авторів, які виправдовують анексію Криму? Можливо, основним висновком буде те, що ця аргументація вкотре демонструє нам специфіку російського сприйняття міжнародного права, яка відрізняється від загальноприйнятого на Заході<sup>3</sup>. Це специфічне розуміння міжнародного права як засобу російської політики відображає ідею, що Росія як сильна держава має право на регіонально-історичний «більший простір»; Росія нібито переслідує унікальну «російську ідею» і тому має також право стежити та пильнувати за своїми сусідами<sup>4</sup>. Очевидно, відповідно до цього способу сприйняття міжнародного права такі держави, як Україна, можуть існувати лише за умови, що вони підпорядковані Росії, і Росія має право вимагати будь-яку територію, яка входила до складу колишнього СРСР.

Аналіз того, як маніпулюють міжнародно-правовими поняттями при формулюванні нарративу «возз'єднання», також доводить, що для цих маніпуляцій немає меж для створення альтернативної псевдо-правової реальності, яка слугувала б обґрунтуванню так званого возз'єднання Криму з Росією. Усі засоби вважаються прийнятними для досягнення цієї мети: можна розмивати межі між міжнародним та національним правом, а також між правом та політикою взагалі, можна використовувати завідомо абсурдні аргументи та принизливі висловлювання щодо всього сусіднього народу, що нагадують мову ворожнечі. Як зазначав К. Борген, «Росія створює ревізійністську концепцію міжнародного права для обслуговування своїх зовнішньополітичних потреб»<sup>5</sup>. Тому, шкода, але слід зробити висновок, що сучасне російське міжнародне право як наука стало політичним інструментом, тобто воно навряд чи сприймається як наука взагалі. Воно радше продовжує

<sup>1</sup> Томсинов В. А. «Крымское право» или Юридические основания для воссоединения Крыма с Россией / В. А. Томсинов. — М. : Зерцало. — С. 118–119.

<sup>2</sup> Borgen Ch. Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination Before and After Crimea. U.S. Naval War College. International Law Studies. 2015, vol. 91, p. 261–262, 273 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stockton.usnwc.edu/ils/vol91/iss1/7>

<sup>3</sup> Mälksoo L. Russian Approaches to International Law. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 192.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Borgen Ch. Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination Before and After Crimea. U. S. Naval War College. International Law Studies]. 2015, vol. 91, p. 279 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stockton.usnwc.edu/ils/vol91/iss1/7>

сумну традицію колишньої радянської правової науки — рабську покірність правлячому режиму.

У підсумку необхідно також наголосити на тому, що всі елементи нарративу «возз'єднання» ідеально вписуються в ширшу політичну концепцію «російського світу» («*русского мира*»), розроблену з метою виправдання дій у так званому близькому зарубіжжі, де цей «російський світ» не є етнічним, але охоплює радянську спадщину та російськомовний світ. Одним із ключових елементів цієї концепції є право Росії захищати групи, що належать до «російського світу», в країнах, які знаходяться за межами власних кордонів Росії. Таке право поширюється і на суб'єктів за кордоном, перелічених В. Путіним: «співвітчизники [*соотечественники*], росіяни [*русские люди*] і представники інших народів, які вважають, що вони є частиною широкого російського світу»<sup>1</sup>. Враховуючи той факт, що захист може включати весь спектр доступних засобів, від політичних та економічних до військових, ця концепція слугує важливим інструментом для російських геополітичних амбіцій. Як зазначала М. Ларуель, «концепція «російського світу» пропонує особливо потужний репертуар: це і геополітичні фантазії, і розмите розуміння карти світу, на якій різноманітні регіони та їхні зв'язки з Росією можуть бути сформовані вкрай невиразно. Така розмитість є структурною для концепції і дозволяє її інтерпретувати в декількох контекстах. По-перше, вона слугує виправданням для права Росії (на її думку) контролювати еволюцію своїх сусідів та, коли вона вважає за потрібне, для інтервенційної політики. По-друге, таке обґрунтування дозволяє Росії відновити зв'язок із дорадянським та радянським минулим через примирення з російськими діаспорами за кордоном. Нарешті, це критичний інструмент для Росії, щоб представляти себе на міжнародній арені та просувати власний голос у світі»<sup>2</sup>.

Важливо звернути увагу на очевидну схожість сутності цього вчення, сформульованого російськими юристами, зокрема «возз'єднання», з такими твердженнями: «1. Ми вимагаємо об'єднання усіх німців у Великій Німеччині на основі принципу самовизначення всіх народів. 2. Ми вимагаємо, щоб німецький народ мав права, рівні з правами інших народів; і щоб мирні договори Версаля та Сен-Жермена були скасовані»<sup>3</sup>. Так, ці твердження є першими двома пунктами програми Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини, організації, яку Нюрнберзький трибунал визнав злочинною. Тому не дивно, що нарратив російського «возз'єднання» настільки близький до нацистської ідеології і фактично використовує аргументи, співзвучні з тими, що були представлені нацистськими злочинцями під час Нюрнберзького процесу.

І, нарешті, автор цієї статті переконаний, що уроки Другої світової війни не були адекватно вивчені, якщо такі поняття, як «російський світ» чи проаналізова-

<sup>1</sup> Socor V. Putin Inflates «Russian World» Identity, Claims Protection Rights. Eurasia Daily Monitor. 2014-07-02, vol. 11, issue 120 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.jamestown.org/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=42579&no\\_cache=1#.Vo5US\\_mLSUk](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=42579&no_cache=1#.Vo5US_mLSUk)

<sup>2</sup> Laruelle M. The «Russian World». Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination. Centre of Global Interests. 2015, p. 1.

<sup>3</sup> Program of the National Socialist German Workers' Party. The Avalon Project of the Yale Law School, Lillian Goldman Law Library. New Haven, 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://avalon.law.yale.edu/imt/nsdappro.asp>

ний наратив «возз'єднання» все ще існують. Вони не можуть бути вивчені доти, доки ми не будемо називати речі своїми справжніми іменами. Дозвольте закінчити цю статтю іронічним риторичним запитанням: чи Росія насправді виграла війну проти нацизму, чи вона зрештою програла її?

---

**Жалимас Д. Российское оправдание аннексии Крыма и нацистская пропаганда: большое сходство и незначительные различия.** В статье дается правовая оценка аннексии Российской Федерацией территории Автономной Республики Крым, исследуются псевдоюридические аргументы в ее оправдание, приводимые российскими учеными и политиками. Указывается на их связь и сходство с объяснениями захвата вооруженными силами нацистской Германии во Второй мировой войне территорий Польши, Чехословакии и Литвы. Обосновывается научная беспочвенность и противоречивость таких аргументов, их несоответствие международному праву. Особое внимание уделено дальнейшим угрозам как международной, так и национальной безопасности Украины, обусловленным игнорированием, а то и отрицанием Российской Федерацией общепризнанных в мире правовых принципов.

**Ключевые слова:** аннексия, Автономная Республика Крым, нарушение принципов международного права, право на самоопределение.

---

**Žalimas D. Russian justification of the annexation of Crimea and Nazi propaganda: great similarities and minor differences.** In the article a legal assessment of the actions of the Russian Federation regarding the annexation of the territory of Autonomous Republic of Crimea is given and the arguments for its justification provided by Russian scholars and politicians are examined. In particular, attention is paid to the connection and similarities of such explanations with the justification of the seizure of the territories of Poland, Czechoslovakia and Lithuania by the Armed forces of Germany during the Second World War. According to the results of the research, it is concluded that the arguments of the Russian Federation does not comply with international law and that they are threatening for international and Ukrainian security.

**Key words:** annexation, Autonomous Republic of Crimea, violation of the principles of international law, the right to self-determination.



***ВІТАЄМО ЮВІЛЯРІВ***

У лютому 50-річний ювілей  
відзначив суддя Конституційного Суду України,  
доцент, доктор юридичних наук, заслужений юрист України  
**Віктор Валентинович ГОРОДОВЕНКО**



Шановний Вікторе Валентиновичу,  
судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,  
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»  
висловлюють Вам найщиріші привітання з нагоди ювілею,  
зичать міцного здоров'я на довгі роки, злагоди й добробуту, миру й розуміння!  
Нехай здійсняться Ваші задуми, всі починання супроводжують надія та успіх,  
а доля збагачує Вас життєвою мудрістю, енергією, натхненням і радістю!

У березні 50-річний ювілей  
відсвяткував суддя Конституційного Суду України,  
кандидат юридичних наук (доктор філософії)

**Михайло Петрович ЗАПОРОЖЕЦЬ**



Шановний Михайле Петровичу,  
судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,  
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»  
щиросердечно вітають Вас із ювілеєм,  
бажають незрадливого здоров'я, невичерпної енергії,  
родинного благополуччя!  
Нехай кожен день буде щедрим на успіхи та перемоги,  
багатим на радісні звістки, приємні події,  
особисті досягнення і благородні справи!

У квітні 60-річний ювілей  
відсвяткував суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук

**Михайло Мирославович ГУЛЬТАЙ**



Шановний Михайле Мирославовичу,  
судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,  
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»  
висловлюють Вам свою повагу і щирі побажання  
доброго здоров'я, життєвого оптимізму, родинного затишку!  
Хай і надалі буде плідною Ваша нелегка праця на благо держави,  
твердою віра, непоборною сила духу!

Заступник керівника Департаменту  
організаційної роботи — керівник  
Редакційно-видавничого управління  
Секретаріату  
Конституційного Суду України  
**С. Сидоренко**  
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний  
секретар  
**К. Мольченко**  
тел.: 0 (44) 238-11-54  
e-mail: court@ccu.gov.ua

**Видавець**

**Видавничий Дім «Ін Юре»**

Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17–21  
Тел./факс: 0 (44) 537-51-00  
E-mail: peredplata.inyure@gmail.com  
www.inyure.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції  
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,  
Скринник Я. В.,  
Красненко О. П.,  
Карташова О. Р.

Підписано до друку 24.04.2018.  
Формат 70 x 100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 19,83. Обл.-вид. арк. 16,9.  
Зам. № 133.  
Наклад 200. Ціна договірна.

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом

**ТОВ «Про Формат»**

Україна, 04080, м. Київ, вул. Кирилівська, 86  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 5942 від 11.01.2018 р.