



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

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КВ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

4/2019

Редакційна рада

- Н. Шаптала** — Голова Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук (голова Редакційної ради)
- Ю. Барабаш** — проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Гранат** — суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща у відставці, доктор наук, професор
- І. Гриценко** — декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор
- М. Гультай** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, доцент
- М. Козюбра** — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- В. Колісник** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Костицький** — суддя Конституційного Суду України у відставці, професор кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
- В. Лемак** — суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- М. Мельник** — суддя Конституційного Суду України, 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
- С. Шевчук** — колишній суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
- В. Шишкін** — суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент

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

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР від 4 червня 2019 року № 2-р/2019..... 11

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Саса С. В.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну

службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР31

Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР33

Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)

у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(1)/2019.....37

Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)

у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/201950

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»58

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»65

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»68

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»76

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 6 червня 2019 року № 3-р/2019.....87

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019.....103

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України.....116

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України.....126

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8

Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 129

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) 144

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 148

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 160

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 172

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 175

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 182

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 193

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» 201

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»210

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України від 25 червня 2019 року № 7-р/2019213

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України222

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України226

Рішення Конституційного Суду України

у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання

удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 від 25 червня 2019 року № 8-р/2019229

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Shaptala N. Evidence in the constitutional court process: philosophical and methodological principles.240

РЕЦЕНЗІЇ, ВІДГУКИ, КОМЕНТАРІ

Рецензія на монографію Н. Шаптали «Доказування у конституційно-судовому процесі: філософсько-правові засади»249

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Червень — липень 2019 року253

Вітаємо ювіляра255

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР

м. Київ
4 червня 2019 року
№ 2-р/2019

Справа № 1-13/2018(1844/16, 3011/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича — доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,

**Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тулицького Олександра Миколайовича** — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 3, ст. 10) зі змінами (далі — Закон № 1788) та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону № 1788, законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 16, ст. 200) зі змінами (далі — Закон № 796), «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 399) зі змінами (далі — Закон № 2262), «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490) зі змінами (далі — Закон № 3723), «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–XII (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 28, ст. 232) зі змінами (далі — Закон № 4038), «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–XIV (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 29, ст. 238) зі змінами (далі — Закон № 679), «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 33, ст. 175) зі змінами (далі — Закон № 2493), «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 3, ст. 17) зі змінами (далі — Закон № 2790), «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–III (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 5, ст. 29) зі змінами (далі — Закон № 2728), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., №№ 49–51, ст. 376) зі змінами (далі — Закон № 1058), «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 13, ст. 222) зі змінами (далі — Закон № 794), «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) зі змінами (далі — Закон № 1697), а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 37, ст. 283), зі змінами (далі — Положення).

Заслухавши суддів-доповідачів та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. До Конституційного Суду України звернулися 45 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзаців першого, дванадцятого — двадцять шостого пункту «а» статті 54, абзаців першого, дванадцятого — двадцять п'ятого пункту «е», пункту «ж» статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII (далі — Закон № 911).

Відповідно до змін, внесених Законом № 911, право на пенсію за вислугу років набувається за умови досягнення певного віку для:

— працівників льотного та льотно-випробного складу (пункт «а» статті 54 Закону № 1788);

— працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт «е» статті 55 Закону № 1788);

— артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт «ж» статті 55 Закону № 1788).

Відповідно до положень пункту «а» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

«а) працівники льотного і льотно-випробного складу за наявності вислуги років на цих посадах станом на 1 квітня 2015 не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок та після цієї дати при набутті вислуги років на цих посадах:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року — не менше 25 років 6 місяців у чоловіків і не менше 20 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року — не менше 26 років у чоловіків і не менше 21 року у жінок;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року — не менше 26 років 6 місяців у чоловіків і не менше 21 року 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року — не менше 27 років у чоловіків і не менше 22 років у жінок;

з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року — не менше 27 років 6 місяців у чоловіків і не менше 22 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року — не менше 28 років у чоловіків і не менше 23 років у жінок;

з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року — не менше 28 років 6 місяців у чоловіків і не менше 23 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року — не менше 29 років у чоловіків і не менше 24 років у жінок;

з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року — не менше 29 років 6 місяців у чоловіків і не менше 24 років 6 місяців у жінок;

з 1 квітня 2024 року або після цієї дати — не менше 30 років у чоловіків і не менше 25 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), за наявності вислуги років, що не більше ніж на п'ять років менше від тривалості, передбаченої абзацами другим — одинадцятим цього пункту, мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України».

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали, зокрема:

«е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення незалежно від віку за наявності спеціального стажу роботи за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, станом на 1 квітня 2015 — не менше 25 років та після цієї дати:

з 1 квітня 2015 року по 31 березня 2016 року — не менше 25 років 6 місяців;

з 1 квітня 2016 року по 31 березня 2017 року — не менше 26 років;

з 1 квітня 2017 року по 31 березня 2018 року — не менше 26 років 6 місяців;

з 1 квітня 2018 року по 31 березня 2019 року — не менше 27 років;

з 1 квітня 2019 року по 31 березня 2020 року — не менше 27 років 6 місяців;

з 1 квітня 2020 року по 31 березня 2021 року — не менше 28 років;

з 1 квітня 2021 року по 31 березня 2022 року — не менше 28 років 6 місяців;

з 1 квітня 2022 року по 31 березня 2023 року — не менше 29 років;

з 1 квітня 2023 року по 31 березня 2024 року — не менше 29 років 6 місяців;

з 1 квітня 2024 року або після цієї дати — не менше 30 років»;

«ж) артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 35 років за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку».

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що внесеними Законом № 911 змінами суттєво порушено гарантії соціального забезпечення зазначених категорій громадян, оскільки звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення через обумовлення реалізації цього права не лише набуттям спеціального стажу роботи, а й досягненням певного віку.

Обґрунтовуючи твердження про неконституційність оспорюваних положень Закону № 911, народні депутати України вказують на недотримання законодавцем юридичної визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України, та посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

2. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частин першої, другої статті 8, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої статті 46, статті 64 Конституції України (є неконституційними), положення пункту «а» статті 54, статті 55, частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213) та Законом № 911.

Відповідно до положень пункту «а» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали такі категорії робітників і службовців авіації, а також льотно-випробного складу, незалежно від відомчої підпорядкованості підприємств, установ і організацій, в яких вони зайняті:

«а) працівники льотного і льотно-випробного складу при вислuzі років на цих посадах не менше 25 років у чоловіків і не менше 20 років у жінок.

Зазначені працівники, звільнені від льотної роботи за станом здоров'я (через хворобу), при наявності вислуги років у чоловіків не менше 20 років і у жінок не менше 15 років мають право на пенсію пропорційно відпрацьованому часу.

Перелік посад працівників льотного складу, порядок обчислення строків вислуги років для призначення їм пенсій, а також порядок призначення і виплати пенсій льотно-випробному складу затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України».

Згідно зі статтею 55 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 та Законом № 911 право на пенсію за вислугу років мали:

«а) робітники локомотивних бригад і окремі категорії працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітенах, — за списками професій і посад, що затверджуються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайнятих в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи:

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

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

б) працівники експедицій, партій, загонів, дільниць і бригад, безпосередньо зайняті на польових геологорозвідувальних, пошукових, топографо-геодезичних, геофізичних, гідрографічних, гідрологічних, лісовпорядних і розвідувальних роботах:

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

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі.

При цьому період роботи безпосередньо в польових умовах протягом півроку або більше півроку зараховується за рік роботи, менше півроку — за фактичною тривалістю, а на сезонних роботах — відповідно до статті 61 цього Закону;

в) робітники, майстри (у тому числі старші майстри), безпосередньо зайняті на лісозаготівлях і лісостві, включаючи зайнятих на обслуговуванні механізмів і обладнання, — за списком професій, посад і виробництв, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України:

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

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

г) механізатори (докери-механізатори) комплексних бригад на вантажно-розвантажувальних роботах у портах:

чоловіки — після досягнення 55 років і при загальному стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 20 років на зазначеній роботі;

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 15 років на зазначеній роботі;

д) плавсклад морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості (крім суден портових, що постійно працюють на акваторії порту, службово-допоміжних, роз'їзних, приміського і внутріміського сполучення):

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

жінки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначеній роботі;

працівники окремих видів суден, професій і посад плавскладу суден морського, річкового флоту і флоту рибної промисловості — за списком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку:

чоловіки — при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 25 років;

жінки — при стажі роботи на цих суднах, за цими професіями і посадами не менше 20 років;

е) працівники освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення при наявності спеціального стажу роботи від 25 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

є) спортсмени — заслужені майстри спорту, майстри спорту міжнародного класу — члени збірних команд при загальному стажі роботи не менше

20 років — у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку;

ж) артисти театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів при стажі творчої діяльності від 20 до 30 років за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, незалежно від віку».

Змінами, внесеними Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788, підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок, зайнятих на визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 роботами; підвищено на п'ять років загальний стаж роботи, необхідний для призначення пенсії за вислугу років, для категорій працівників, визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д», «е» статті 55 Закону № 1788; підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію, для категорій працівників, визначених пунктом «а» статті 54, пунктами «д», «е», «ж» статті 55 Закону № 1788.

Законом № 911 встановлено раніше не передбачений законодавством вік виходу на пенсію для окремих категорій громадян, а саме:

1) 50 років — для працівників льотного і льотно-випробного складу (пункт «а» статті 54 Закону № 1788) відповідно до переліку посад, затвердженого в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України;

2) 55 років — для працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення (пункт «е» статті 55 Закону № 1788) за переліком, що затверджується у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України;

3) 55 років — для артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (пункт «ж» статті 55 Закону № 1788) за переліком та у порядку, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Автори клопотання вважають, що оспорюваними положеннями законів України порушено принцип юридичної визначеності — складову верховенства права, не дотримано гарантій соціального забезпечення окремих категорій громадян, звужено зміст та обсяг їхнього права на пенсійне забезпечення, а також порушено право рівності перед законом.

У конституційному поданні також стверджується, що передбачене положеннями частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, припинення по 31 грудня 2016 року виплати пенсії працюючим пенсіонерам, обмеження її розміру на період роботи таких осіб призвело до звуження їхнього конституційного права на соціальний захист.

Обґрунтовуючи своє клопотання, народні депутати України посилаються на юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені, зокрема, у його рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011.

3. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є соціальна держава (стаття 1 Конституції України). Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Основного Закону України).

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України).

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

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46 Основного Закону України).

Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначає, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави. Гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй.

Конституційний Суд України враховує те, що Україна, ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) 1996 року Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V зі змінами, взяла на себе зобов'язання з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

3.2. Конституційний Суд України виходить із того, що передбачені законами України соціально-економічні права не є абсолютними, механізм їх реалізації може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів особи і суспільства.

Аналогічні юридичні позиції Конституційний Суд України виклав у рішеннях від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

Формування бюджету пенсійного фонду обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо. В окремих випадках коригування юридичного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є вкрай необхідним, адже за певних умов від невжиття заходів для вирішення ситуації держава може втратити здатність гарантувати право на соціальне забезпечення, а також належне функціонування системи соціального забезпечення, що суперечитиме, крім іншого, принципам соціальної держави.

Конституційний Суд України враховує те, що законодавець, змінюючи відносини у сфері пенсійного забезпечення з метою удосконалення соціальної політики держави шляхом перерозподілу суспільного доходу, не може забезпечити людину від зміни умов її соціального забезпечення. Зміни у цій сфері мають бути достатньо обґрунтованими, здійснюватися поступово, обачно й у заздалегідь обміркований спосіб, базуватися на об'єктивних критеріях, бути пропорційними меті зміни юридичного регулювання, забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й обов'язком захищати права людини, не порушуючи при цьому сутності права на соціальний захист.

Додержання конституційних принципів соціальної держави обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011). Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Таким чином, за будь-яких обставин сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання вказаних принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011.

Конституційний Суд України виходить також із того, що держава Україна, як учасниця Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, визнає право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи

соціальне страхування, і може встановлювати тільки такі обмеження цього права, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це сумісно з природою зазначеного права, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Конституційний Суд України бере до уваги рішення Європейського суду з прав людини. Так, у рішенні у справі «*Stummer v. Austria*» від 7 липня 2011 року Європейський суд з прав людини зазначив, що «у подібний спосіб у рамках Конвенції держава має широкий простір оцінювання коли йдеться про загальні засоби економічної або соціальної стратегії. Через те, що національні органи влади безпосередньо обізнані стосовно їхнього суспільства та його потреб, в принципі ці органи перебувають в кращому становищі, ніж міжнародний суддя в питанні оцінювання того, в чому полягає суспільний інтерес стосовно соціального або економічного підґрунтя, і Суд загалом поважатиме здійснений законодавцем вибір, якщо тільки він «не позбавлений явно розумної основи» (§ 89). «Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції також вимагає, щоб будь-яке втручання було виправдано пропорційним переслідуюній меті. Отже, втручання повинно забезпечити «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Потреби у справедливому балансі не буде досягнуто, якщо індивідуальний та надмірний тягар покладено на особу, якої це стосується» (§ 44 рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Iwaszkiewicz v. Poland*» від 26 липня 2011 року).

3.3. Законом № 911 встановлено як додаткову умову для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті «а» статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах «е», «ж» статті 55 Закону № 1788.

У положеннях статей 54, 55 Закону № 1788, що є предметом розгляду Конституційного Суду України і містяться у підрозділі «Пенсія за вислугу років; загальні умови» розділу II «Трудові пенсії», визначено категорії громадян, які мають право на пенсію за вислугу років, та умови набуття такого права.

Відповідно до статті 51 Закону № 1788 пенсії за вислугу років встановлюються окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Тобто у зазначеній нормі йдеться про роботи, які мають безпосередній вплив на здоров'я працівника і можуть призвести до втрати професійної працездатності (здатності виконувати роботу за професією) до настання віку, що дає право на пенсію за віком, а отже, до неможливості ефективно виконувати роботу без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточуючих.

З наведеного випливає, що втрата професійної працездатності або придатності не пов'язана з досягненням працівником певного віку, тому не може бути умовою для призначення пенсії за вислугу років.

Отже, мета призначення пенсії за вислугу років — забезпечити потрібні умови життя особам, робота яких пов'язана зі швидкою втратою професійних навичок (працездатності), що може настати до досягнення цими особами віку, потрібного

для набуття права на пенсію за віком. Призначення пенсії за вислугу років є додатковою соціальною гарантією для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції.

Конституційний Суд України вважає, що для запровадження юридичного регулювання, за яким окремим працівникам льотного і льотно-випробного складу, освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистам театральних концертних та інших видовищних закладів, підприємств, колективів встановлено додатковий віковий критерій виходу на пенсію — 50 та 55 років, законодавець не мав об'єктивних підстав.

Установлення положеннями Закону № 1788 віку виходу на пенсію окремих категорій громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є посяганням на сутність права на пенсійне забезпечення.

Конституційний Суд України наголошує, що виключно забезпечення фінансових інтересів держави, а саме наповнення (формування) Державного бюджету України, а також бюджету Пенсійного фонду України, без дотримання положень Конституції України, зокрема щодо пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування права на соціальний захист, не могло бути виправданням для юридичного регулювання, встановленого оспорюваними положеннями Закону № 1788. Тому обраний законодавцем засіб не можна вважати прийнятним для досягнення мети прийняття Закону № 911.

Отже, положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 911 у частині встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті «а» статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах «е», «ж» статті 55 Закону № 1788, слід визнати такими, що нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави та суперечать положенням статей 1, 3, частини третьої статті 22, статті 46 Основного Закону України.

3.4. Досліджуючи можливість обмеження конституційних прав і свобод, Конституційний Суд України зазначив, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке юридичне регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016); законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Законом № 213 підвищено на п'ять років вік виходу на пенсію для жінок (наслідком стало зрівняння віку виходу на пенсію для чоловіків і жінок) (абзаци перші пунктів «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788), підвищено загальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (абзаци другі, треті пунктів «а», «б», «в», «г», «д», пункт «є» статті 55 Закону № 1788), підвищено спеціальний стаж, необхідний для виходу на пенсію (пункт «а» статті 54, абзаци шостий — шістнадцятий пункту «д», абзаци перший — одинадцятий пункту «е», пункт «ж» статті 55 Закону № 1788).

Досліджуючи питання щодо того, чи покладено в основу внесених Законом № 213 змін до положень пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 обставини і аргументи, що підтверджують необхідність обмеження, тобто чи мав законодавець легітимну мету, Конституційний Суд України виходить із такого.

Зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення (реєстр. № 2212), прийнятого як Закон № 213, вбачається, що Закон № 213 прийнятий, зокрема, з метою «стабілізації фінансового стану бюджету Пенсійного фонду України та удосконалення окремих положень стосовно пенсійного забезпечення».

На думку Конституційного Суду України, внесення змін Законом № 213 до оспорюваних положень Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років пенсійного віку для жінок, збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років, здійснювалося без урахування юридичної природи призначення пенсії за вислугу років, визначеної статтею 51 Закону № 1788, а саме того, що вказана пенсія встановлюється окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком. Дія статті 51 Закону № 1788 поширюється на громадян, зайнятих на всіх без винятку роботах, вказаних у статтях 54, 55 Закону № 1788. Таким чином, зі змісту оспорюваних положень Закону № 1788 випливає, що стан здоров'я усіх працівників, зайнятих на роботах, визначених пунктом «а» статті 54, пунктами «а», «б», «в», «г», «д», «е», «є», «ж» статті 55 Закону № 1788, через певний проміжок часу погіршується, у зв'язку з чим вони втрачають свою професійну працездатність або придатність до настання віку, що дає право на пенсію за віком.

Положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, а також збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років для окремих категорій працівників, є такими, що позбавляють вказаних осіб права на соціальний захист і не відповідають конституційним принципам прав і свобод людини, соціальної держави.

З огляду на наведене оспорювані положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать положенням статей 1, 3, 46 Основного Закону України.

3.5. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24 Основного Закону України).

Конституційний Суд України зазначав, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності в правах допускає застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права за умови, що обраний підхід є виправданим у демократичному суспільстві, та за наявності обґрунтованих підстав. У випадку регулювання соціальних прав із метою забезпечення соціальної справедливості застосування принципу абсолютної рівності може спричинити ситуацію, за якої внесення змін до будь-яких нормативно-правових актів (щодо прав та обов'язків осіб) буде неможливим, та створити загрозу економічній безпеці держави (призвести до негативних фінансових наслідків).

Європейський суд з прав людини вказував, що «неоднаковість ставлення є дискримінаційною, якщо вона позбавлена об'єктивного й розумного обґрунтування; іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети чи якщо бракує виправданого співвідношення пропорційності між застосованими засобами та переслідуваною метою. Договірній державі належить певний простір оцінювання у визначенні, чи та якою мірою відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують неоднакове ставлення» (§ 51 рішення у справі «*Stec and Others v. the United Kingdom*» від 12 квітня 2006 року).

Відповідно до Конституції України, загально визначених принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України всі особи, незалежно від їх певних ознак, мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації; форми дискримінації з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються; не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують прав та свобод інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг за певними ознаками особам, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг та компенсацій у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій; закріплення у законі особливих вимог щодо реалізації окремих прав.

Конституційний Суд України зазначає, що системний аналіз положень частини третьої статті 24, частини п'ятої статті 43 Конституції України, статей 51, 54, 55 Закону № 1788, абзацу четвертого частини другої статті 6, статті 20 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок» дає підстави для висновку, що встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок, які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної

працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, є спеціальною гарантією щодо охорони праці і здоров'я жінок.

Фізіологічні зміни, які відбуваються в організмах жінок внаслідок виконання ними робіт, визначених пунктами «а», «б», «в», «г», абзацами першим — п'ятим пункту «д» статті 55 Закону № 1788, призводять до того, що жінки, зайняті на цих роботах, не можуть виконувати в повному обсязі свої професійні та функціональні обов'язки, у зв'язку з чим вони вимушені залишити свою основну діяльність або продовжувати працювати і тим самим погіршувати стан свого здоров'я, що матиме наслідком створення небезпеки для життя та здоров'я не лише таких жінок, а й інших осіб (споживачів робіт, послуг). Подальше працевлаштування таких жінок ускладнюється у зв'язку, зокрема, з фізіологічними змінами, специфікою та вузькопрофільністю їх основної діяльності.

Таким чином, законодавець, зрівнявши вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок, зайнятих на визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 роботах, що пов'язані зі шкідливим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, скасував спеціальні гарантії щодо охорони праці і здоров'я жінок та встановлені спеціальні умови набуття права на пенсію за вислугу років.

Отже, внесені Законом № 213 зміни до пунктів «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок є такими, що суперечать частині третій статті 24 Конституції України.

4. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774–VIII (далі — Закон № 1774) було внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII внесено зміни, зокрема, до частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, частини першої статті 64 Закону № 679, частини сьомої статті 21 Закону № 2493, частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, частини першої статті 29 Закону № 2728, частини першої статті 47 Закону № 1058, частини першої статті 57 Закону № 794, частини шостої статті 1.1 Положення.

Пунктом 11 § 1 розділу 4 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України,

Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII статтю 18 Закону № 4038 викладено в новій редакції.

Пунктом 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про дипломатичну службу» від 7 червня 2018 року № 2449–VIII визнано таким, що втратив чинність, Закон № 2728.

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначених змін впливає на суть оспорюваних народними депутатами України положень. Крім того, дія положень частини четвертої статті 85 Закону № 1788, частини першої статті 58 Закону № 796, частини першої статті 54 Закону № 2262, частини четвертої статті 37 Закону № 3723, другого речення частини другої статті 18 Закону № 4038, другого речення частини першої статті 64 Закону № 679, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону № 2493, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону № 2790, другого речення частини першої статті 29 Закону № 2728, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону № 1058, другого речення частини першої статті 57 Закону № 794, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону № 1697, частини шостої статті 1.1 Положення зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911, мала тимчасовий характер, тобто зазначені норми були чинними з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року.

Згідно з частиною четвертою статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Відповідно до пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України. За юридичною позицією Конституційного Суду України з прийняттям нормативно-правового акта в новій редакції втрачають чинність норми акта в попередній редакції (Ухвала від 9 липня 1998 року № 6-уп/98).

Отже, Конституційний Суд України вважає, що конституційне провадження у справі в цій частині підлягає закриттю відповідно до пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Виходячи з викладеного та керуючись статтями 147, 150, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII зі змінами, внесеними зако-

нами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII.

2. Положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень частини четвертої статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII зі змінами, частини першої статті 58 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами, 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 зі змінами, частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII зі змінами, другого речення частини другої статті 18 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–XII зі змінами, другого речення частини першої статті 64 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–XIV зі змінами, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III зі змінами, абзаців сьомого, восьмого, дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII зі змінами, другого речення частини першої статті 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–III зі змінами, абзаців другого, третього, четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами, другого речення частини першої статті 57 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII зі змінами, абзаців першого, другого, третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР, зі змінами на підставі пункту 5 статті 62, частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України».

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

45 People's Deputies applied to the Constitutional Court to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) the provisions of subparagraphs 1, 12–26 of paragraph «a» of Article 54, subparagraphs 1, 12–25 of paragraph «f», paragraph «h» of Article 55 of Law No. 1788 with amendments, introduced by the Law on Ukraine «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine» (hereinafter referred to as the Law No. 911).

Pursuant to the amendments introduced by the Law No. 911, the right to a retirement pension is acquired upon the attainment of a certain age for specific categories of workers.

The subject of the right to constitutional petition considers that the amendments introduced by the Law No. 911 had significantly violated the guarantees of social provision of the categories of citizens specified in the law, since the content and scope of their right to pension provision was narrowed when conditioning the scope of implementation of this right not only by acquiring a special length of service, but also by attaining a certain age.

The Constitutional Court of Ukraine was also seized by 48 People's Deputies regarding non-conformity to the Constitution (unconstitutionality) of certain provisions of the laws on the status and social protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster, on forensic examination, on the status of the People's Deputy of Ukraine, on diplomatic service, on compulsory state pension insurance, on the Cabinet of Ministers, on the prosecutor's office, on the assistant-consultant of a People's Deputy with amendments (hereinafter referred to as the Law No. 213) and the Law No. 911.

The authors of the petition consider that the disputed provisions of the laws violate the principle of legal certainty — the component of the rule of law, do not observe the

guarantees of social provision of certain categories of citizens, narrow the content and scope of their right to pension provision as well as breach the right to equality before the law.

In addition, they also argue that the suspension of pension payments for working pensioners by December 31, 2016, limiting their size within the period of work of such persons, envisaged by the provisions of the laws «On Pension Provision», as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1788), on pension provision to persons discharged from military service and for some other persons, on state service, on the National Bank Ukraine, on service in local self-government bodies, other laws and the Law No. 911, have led to the narrowing of their constitutional right to social protection.

The Constitutional Court notes that the main responsibilities of the state are to ensure the realisation of social, cultural and economic rights by citizens; the state's guarantee of the constitutional right to social protection is one of the necessary conditions for the existence of both the individual and the society; the level of social provision in the state should meet the needs of citizens, that will promote social stability, ensure social justice and trust in the state. The guarantee of these rights by the state, including the rights to pension provision as part of the constitutional right to social protection, must be exercised on the basis of the Constitution and in the manner that corresponds to it.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the social and economic rights stipulated by the laws are not absolute; the mechanism for their realisation may be changed by the state, in particular, given the inability to financially support them by means of proportional redistribution of funds in order to preserve the balance of interests between the individual and the society.

The Constitutional Court takes into account that the legislator, when changing the relations in the field of pension provision in order to improve the state social policy through redistribution of social income, is unable to make an individual safe from changing the conditions of his/her social provision. Changes in this area should be sufficiently substantiated, carried out gradually, carefully and in a reasonable way, based on the objective criteria, be proportional to the purpose of changing legal regulation, ensure a fair balance between the general interests of the society and the duty to protect human rights without violating the essence of the right to social protection.

According to Article 51 of the Law No.1788, retirement pensions are granted to certain categories of citizens employed at works, the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension. That is, the said norm refers to the kinds of work that have direct effect on the health of an employee and can lead to a loss of professional ability (ability to perform work in a profession) before the age establishing the right to old-age pension and, consequently, the inability to effectively perform work without harm to their own health and safety of others. It means that the loss of professional ability or eligibility does not relate to the attainment of a certain age by a worker, and therefore cannot be a condition for granting retirement pension.

The purpose of granting retirement pension is to provide the necessary living conditions to persons whose work is associated with a rapid loss of professional skills

(ability to work) that may occur before these persons attain the age required for acquiring the right to old-age pension. Granting retirement pension is an extra social guarantee for persons who, in special circumstances, performed certain professional functions.

The establishment of the age of retirement for certain categories of citizens employed in works, the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension by the provisions of the Law No. 1788, is an encroachment upon the essence of the right to pension provision.

The provisions of paragraph «a» of Article 54 and Article 55 of the Law No. 1788 with amendments, introduced by the Law No. 213 on increase in five years of the pension age for women, as well as an increase in five years of general and special work experience required for granting retirement pension for certain categories of workers are such that deprive those persons of their right to social protection and do not conform to the constitutional principles of human rights and freedoms of a social state.

The Constitutional Court notes that the systemic analysis of the provisions of Articles 24,3 45.5 of the Constitution, Articles 51, 54, 55 of the Law No. 1788, Articles 6.2.4 and 20 of the Law «On Ensuring Equal Rights and Opportunities of Women» provides grounds for the conclusion that the establishment of a smaller — as compared to men — pension age for women employed in works the performance of which results in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension, is a special guarantee for the health and safety of women.

The legislator, by equalling the pension age for men and women employed in works, specified by paragraphs «a», «b», «c», «d», «e» of Article 55 of the Law No. 1788, related to harmful effects on health and result in loss of professional ability or eligibility before the age establishing the right to old-age pension, had abolished special guarantees for the protection of work and health of women and special conditions established for acquiring the right to retirement pension.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and lose their effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court the provisions of paragraph «a» of Article 54, Article 55 of the Law «On Pension Provision» with amendments, introduced by the laws «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision», and «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine».

To terminate the constitutional proceedings in the case in the part on examination of compliance with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 85.4 of the Law «On Pension Provision», as amended, Article 58.1 of the Law «On the Status and Social Protection of Citizens who Suffered as a Result of the Chornobyl Disaster», as amended, Article 54.1 of the Law «On Pension Provision to Persons Discharged from Military Service and for Some Other Persons», as amended, Article 37.4 of the Law «On Civil Service», as amended, the second sentence of Article 18.2 of the Law «On Forensic Examination», as amended, the second sentence of Article 64.1 of the Law «On the National Bank of Ukraine», as amended, the fourth sentence of Article 21.7 of the Law «On Service in Local Self-Government Bodies», as amended, Articles 20.12.7, 20.12.8, 20.12.9 of the Law «On the Status of People's Deputy of Ukraine», as

amended, the second sentence of Article 29.1 of the Law «On Diplomatic Service», as amended, Articles 47.1.2, 47.1.3, 47.1.4 of the Law «On Compulsory State Pension Insurance», as amended, the second sentence of Article 57.1 of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», as amended, Articles 86.15.1. 86.15.2. 86.15.3 of the Law «On the Prosecutor's Office», as amended, Article 1.1.6 of the Regulations on Assistant-Consultant of People's Deputy of Ukraine, approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine, as amended, on the basis of Articles 62.5, 63.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 20-rp/2011 dated December 26, 2011;

No. 3-rp/2012 dated January 25, 2012;

No. 9-rp/2012 dated April 12, 2012;

No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016;

No.6-rp/2016 dated September 8, 2016;

No. 5-r/2018 dated May 22, 2018.

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Stec and Others v. the United Kingdom» of 12 April 2006;

«Stummer v. Austria» of 7 July 2011;

«Iwaszkiewicz v. Poland» of 26 July 2011.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саца С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення»
та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції
України (конституційності) окремих положень законів України
«Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист
громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»,
«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби,
та деяких інших осіб», «Про державну службу»,
«Про судову експертизу», «Про Національний банк України»,
«Про службу в органах місцевого самоврядування»,
«Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну
службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне
страхування», «Про Кабінет Міністрів України»,
«Про прокуратуру», а також Положення про помічника-
консультанта народного депутата України,
затвердженого Постановою Верховної Ради України
від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР

Конституційний Суд України (далі — Суд) 4 червня 2019 року ухвалив Рішення
№ 2-р/2019 у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих поло-
жень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих поло-
жень 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 народ-
ного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове
державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокура-
туру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата
України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня
1995 року № 379/95–ВР (далі — Рішення).

Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституцій-
ними), положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне
забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (далі — Закон № 1788)

зі змінами, внесеними законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 року № 911–VIII (далі — Закон № 911).

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

Загалом погоджуюсь із позицією Суду щодо неконституційності положень пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 та Законом № 911. Однак вважаю, що в Рішенні необхідно було передбачити порядок його виконання з огляду на таке.

Положеннями пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788, що їх Суд визнав неконституційними, визначено категорії громадян, які мають право на пенсію за вислугу років, та умови набуття такого права. Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Тобто зазначені положення Закону № 1788 втратили чинність з 4 червня 2019 року. Проте у Рішенні не зазначено, які положення повинні застосовуватися замість тих, що визнані неконституційними. У зв'язку з цим Рішення породжує юридичну невизначеність стосовно пенсійного забезпечення тих категорій громадян, умови пенсійного забезпечення яких були передбачені положеннями пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788, які втратили чинність на підставі Рішення.

Таким чином, вважаю, що Суд, керуючись частиною першою статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», мав передбачити порядок виконання Рішення, як це було зроблено у рішеннях Суду від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 та інших.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення»
та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції
України (конституційності) окремих положень законів України
«Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист
громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»,
«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби,
та деяких інших осіб», «Про державну службу»,
«Про судову експертизу», «Про Національний банк України»,
«Про службу в органах місцевого самоврядування»,
«Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну
службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне
страхування», «Про Кабінет Міністрів України»,
«Про прокуратуру», а також Положення про помічника-
консультанта народного депутата України,
затвердженого Постановою Верховної Ради України
від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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

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

вважаю за необхідне висловити **заперечення** щодо застосованої концепції та резолютивної частини Рішення.

I. Заперечення щодо концепції Рішення

Ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України дійшов висновків, наслідком яких стала неконституційність оспорюваних норм:

— по-перше, «положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 911 у частині встановлення як додаткової умови для призначення пенсії за вислугу років досягнення віку 50 років для працівників, зазначених у пункті «а» статті 54 Закону № 1788, та 55 років для осіб, зазначених у пунктах «е», «ж» статті 55 Закону № 1788, слід визнати такими, що нівелюють сутність права на соціальний захист, не відповідають конституційним принципам соціальної держави та суперечать положенням статей 1, 3, частини третьої статті 22, статті 46 Основного Закону України»;

— по-друге, «положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок, а також збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за вислугу років для окремих категорій працівників, є такими, що позбавляють вказаних осіб права на соціальний захист і не відповідають конституційним принципам прав і свобод людини, соціальної держави»;

— по-третє, «оспорювані положення пункту «а» статті 54, статті 55 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, суперечать положенням статей 1, 3, 46 Основного Закону України..., законодавець, зрівнявши вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок, зайнятих на визначених пунктами «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 роботах, що пов'язані зі шкідливим впливом на здоров'я та призводять до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, скасував спеціальні гарантії щодо охорони праці і здоров'я жінок та встановлені спеціальні умови набуття права на пенсію за вислугу років..., внесені Законом № 213 зміни до пунктів «а», «б», «в», «г», «д» статті 55 Закону № 1788 щодо підвищення на п'ять років віку виходу на пенсію для жінок є такими, що суперечать частині третій статті 24 Конституції України».

Однак жоден із цих висновків не відповідає дійсності, оскільки вони суперечать специфіці захисту окремих соціальних груп, які виділяються законодавцем, і це виділення базується на розсуді та доцільності при реалізації соціальної політики. Ці групи мають спеціальний статус і щодо них застосування загальних норм Конституції України неприпустиме. Їхній спеціальний соціальний статус є нічим іншим як пільгою, що надає держава з огляду на ті чи інші причини (наприклад,

шкідливі умови праці). А пільга не може захищатись нормою, яка встановлює загальне правило, у цьому разі — право на соціальний захист, гарантоване статтею 46 Конституції України.

Поставимо питання — чи порушені оспорюваними нормами конституційні права, передбачені розділом II Конституції України? Відповідь на нього навряд чи може бути ствердною, оскільки жодне з прав не скасовувалось і не обмежувалось.

Проблема була б простішою, якби пенсії були скасовані. Однак змістився лише вік пільгового виходу на пенсію, тобто змінилися параметри пільг, а не право на пенсію. Пільговий вік, який встановлюється для спеціальних соціальних груп, може бути довільний. Законодавець міг із самого початку встановити його таким, який він встановив змінами. Таким чином, ставити питання про порушення права не можна в принципі.

З огляду на вказаний аспект проблематики слід мати на увазі, що в деяких державах, у тому числі Європейського Союзу, застосовується практика стимулювання окремих професійних груп, яка полягає в тому, що вік виходу на пенсію в них є нижчим порівняно із загальним віком виходу на пенсію. Насамперед, це стосується професій, які пов'язані з ризиком для здоров'я або життя. Зазначена сфера повністю віддана на розсуд законодавця, у якій він самостійно залежно від преференцій, які є у тій чи іншій державі, встановлює конкретний вік виходу на пенсію, менший ніж загальний вік виходу на пенсію та умови виходу на дострокову пенсію, тобто категорії працівників і безпосередньо конкретні умови.

Незважаючи на таку практику, можна сказати, що в принципі дії українського законодавця у цьому сегменті соціальних відносин конгруентні діям законодавців в інших державах. І оскільки це не викликало серйозного спротиву в правозастосуванні, необхідно зазначити, що така практика законодавчих преференцій є загалом такою, що відповідає демократичному врядуванню та принципам ліберальної економіки.

Що ж стосується випадків втрати здоров'я, в тому числі через специфіку професії, то також слід зауважити про відсутність будь-якої кореляції до статей розділу II Конституції України, оскільки такі випадки виділяють в окрему групу, і соціальна допомога та піклування за таких умов принципово відрізняються від інших випадків, передбачених принципом соціальної держави.

У ліберальній соціально орієнтованій економіці основним критерієм визначення праці чи то пілота, чи то танцівника є, насамперед, винагорода як компенсація, у тому числі за шкідливі умови праці. Важко уявити Чеслі Салленбергера чи Міхаїла Барішнікова, які протестують стосовно підвищення віку пільгового виходу на пенсію. Там, де, справді, застосовується цей критерій, проблеми з тим, коли виходити на пенсію, немає в принципі.

Отже, це Рішення породило своєрідного «кентавра» з відверто нормативно-етатистського розуміння загалом демократичної Конституції вкупі з напівсоветською соціальною політикою, яка реалізується в Україні.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Таким чином, зважаючи на хибність висновків Конституційного Суду України, з огляду на обрану Конституційним Судом України концепцію застосування статей 22, 24 та 46 Конституції України для вирішення казусу, пов'язаного із встановленням інших пільгових параметрів для окремих соціальних груп, оспорювані норми слід визнати конституційними.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ**

у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII

м. Київ
5 червня 2019 року
№ 3-р(І)/2019

Справа № 3-391/2018(6048/18)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни — головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Колісника Віктора Павловича — доповідача,
Кривенка Віктора Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Саса Сергія Володимировича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 17, ст. 215).

Заслухавши суддю-доповідача Колісника В. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині першій статті 8, статті 19, частині четвертій статті 41, частинам першій, третій статті 42, статті 56 Конституції України (конституційність) положення абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого (за конституційною скаргою — пункт 38.7) розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII (далі — Закон № 1989) та на відповідність частині другій статті 6, частині першій статті 8, частині другій статті 19, частині першій статті 58 Конституції України (конституційність) положення пункту 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1989.

Перша колегія суддів Першого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 4 грудня 2018 року відкрила конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Товариства щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989.

Абзацом другим підпункту 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України у редакції Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII (далі — Закон № 1797), тобто до внесення змін Законом № 1989, було передбачено, що «нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу вважаються надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями та підлягають поверненню».

Згідно з абзацами двадцять четвертим, двадцять п'ятим, двадцять шостим розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України викладено в такій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, що розташовані на тимчасово окупованій території та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (крім земель сільськогосподарського призначення), що розташовані на території населених пунктів на лінії зіткнення та

перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку. До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність».

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

У вересні 2017 року Товариство звернулося до окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області, в якому просило визнати протиправною бездіяльність цього органу щодо «нескладання висновку про повернення суми надмірно сплачених грошових коштів з земельного податку» та зобов'язати зазначений орган підготувати та подати такий висновок. Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 6 грудня 2017 року відмовив Товариству в задоволенні його позову. Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 1 березня 2018 року скасував постанову окружного адміністративного суду міста Києва від 6 грудня 2017 року і прийняв нове рішення, яким частково задовольнив позов Товариства, визнавши протиправною бездіяльність Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області щодо «нескладання висновку про повернення суми надмірно сплачених грошових коштів з земельного податку», та відмовив Товариству в іншій частині позову.

Верховний Суд, застосувавши підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, а також посилаючись на Закон № 1989, погодився з висновками суду апеляційної інстанції. Постановою від 7 серпня 2018 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, Верховний Суд залишив постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2018 року без змін, а касаційну скаргу Товариства — без задоволення.

На думку Товариства, застосування положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989 призвело до порушення його права «на зайняття підприємницькою діяльністю та на захист економічної конкуренції» та протиправного позбавлення його права власності. Товариство вважає, що вказаними положеннями Закону № 1989 запроваджено «нерівні умови та дискримінацію платників податків», і зазначає, що ці положення Закону № 1989 не можуть вважатися такими, що відповідають принципу верховенства права.

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

2.1. Україна є правовою державою (стаття 1 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Конституції України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

В Основному Законі України передбачено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13); кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частини перша, четверта статті 41); кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності (частини перша, третя статті 42).

2.2. Неодмінним елементом принципу верховенства права є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини (абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване.

Юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки.

Втілення легітимних очікувань унеможлиблюється, зокрема, у випадку, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

2.3. Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (№ 1)» (*The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*) від 26 квітня 1979 року зазначив, що норма не може розглядатися як «право», якщо її не сформульовано достатньо чітко, що дає змогу громадянину регулювати свою поведінку (§ 49).

Згідно з критерієм якості приписи права мають бути доступними для заінтересованої особи, яка могла б передбачати наслідки їх застосування щодо

себе, та не суперечити принципіві верховенства права (§ 27 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круслен проти Франції» (*Kruslin v. France*) від 24 квітня 1990 року, § 23 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фельдман проти України (№ 2)» (*Feldman v. Ukraine (no. 2)*) від 12 січня 2012 року).

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини принцип юридичної визначеності є одним з основних складових верховенства права (§ 61 рішення у справі «Брумареску проти Румунії» (*Brumărescu v. Romania*) від 28 жовтня 1999 року).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що принцип юридичної визначеності як елемент верховенства права є істотно важливим для довіри до судової системи та верховенства права; він є істотно важливим також і для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ; для того, щоб досягти цієї довіри, держава має зробити текст закону легкодоступним; вона також зобов'язана дотримуватися законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю (пункти 41, 44); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46); парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів (пункт 47); юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватися взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття «легітимні очікування») (пункт 48).

Згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший); проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (абзац другий).

За позицією Європейського суду з прав людини Конвенцією захищається не лише право власності на наявне майно (право власності *sensu stricto*), а й легітимні очікування щодо набуття певного майна чи майнового права. Так, Європейський суд з прав людини наголосив, що майном може бути як наявне майно, так і, зокрема, право вимоги, відповідно до якого особа може стверджувати, що має принаймні легітимні очікування щодо ефективного здійснення права власності (§ 83 рішення у справі «Князь Ліхтенштейну Ганс-Адамс II проти Німеччини» (*Prince Hans-Adams of Lichtenstein II v. Germany*) від 12 липня 2001 року). Європейський суд з прав людини наголошував на різниці між звичайним очікуванням, яким би зрозумілим воно не було, і легітимним очікуванням, яке повинно бути більш конкретним і базуватися на положеннях законодавства чи

усталеній національній судовій практиці (§ 112 рішення щодо прийнятності заяв у справі «Фон Мальтцан та інші проти Німеччини» (*Von Maltzan and Others v. Germany*) від 2 березня 2005 року).

Право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства. При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів.

3. Відповідно до абзаців двадцять шостого, двадцять сьомого підпункту 5 пункту 135 розділу I Закону № 1797, який набрав чинності з 1 січня 2017 року (крім його окремих положень), підрозділ 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України доповнено пунктом 38, підпункт 38.7 якого було викладено в такій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, які розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення та перебувають у власності та/або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб, у період з 14 квітня 2014 року до 31 грудня року, в якому завершено антитерористичну операцію.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу вважаються надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями та підлягають поверненню».

Згідно з положеннями абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України викладено в новій редакції:

«38.7. Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, що розташовані на тимчасово окупованій території та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 31 грудня року, в якому завершено проведення антитерористичної операції, плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки (крім земель сільськогосподарського призначення), що розташовані на території населених пунктів на лінії зіткнення та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних або юридичних осіб.

Нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки,

розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку. До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність».

Абзацом восьмим підпункту 6 пункту 60 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів» від 23 листопада 2018 року № 2628–VIII, який набрав чинності з 1 січня 2019 року (крім його окремих положень), зокрема, підпункт 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України після слів «в якому завершено проведення антитерористичної операції» доповнено словами «та/або операції Об'єднаних сил (ООС)». Конституційний Суд України розглянув ці зміни та дійшов висновку, що вони не вплинули на сутність порушених у конституційній скарзі питань.

Порівняльний аналіз наведених редакцій підпункту 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України дає підстави для висновку, що за суб'єктами податкових відносин, які сплатили за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 Податкового кодексу України за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, Законом № 1797, який набрав чинності з 1 січня 2017 року (крім його окремих положень), спершу було визнано право на повернення відповідних нарахованих та сплачених сум плати за землю, проте положеннями першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989, який набрав чинності з 15 квітня 2017 року, це право було скасовано. У другому реченні абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 вказано: «До зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань не застосовуються строки давності, встановлені статтею 102 цього Кодексу, крім сум надміру сплачених податкових зобов'язань платників податків, які припиняють свою діяльність». Цим реченням законодавець визнав, що нараховані та сплачені відповідно до статей 269–289 Податкового кодексу України суми плати за землю за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, є надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями платників податків, та, по суті, встановив, що у таких випадках для захисту права власності шляхом повернення надміру сплачених сум плати за землю строки давності не застосовуються. Незважаючи на те, що припис щодо незастосування строків давності до зазначених сум надміру сплачених грошових зобов'язань сприяє подальшому підтриманню у платників податків легітимних очікувань щодо можливого повернення надміру сплачених сум плати за землю, положеннями

першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 встановлено заборону повертати такі суми плати за землю. Конституційний Суд України дійшов висновку, що між першим та другим реченнями абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 є суперечність, яка спричинила юридичну невизначеність.

4. Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII (реєстр. № 6210), його метою було «уникнення дисбалансу місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, а також усунення неузгодженостей та технічних помилок, які виникли після прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797–VIII».

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Рисовський проти України» (*Rysovskyy v. Ukraine*) від 20 жовтня 2011 року підкреслив важливе значення принципу «добропорядного врядування» (*good governance*), зазначивши, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб; зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (§ 70). У § 71 вказаного рішення Європейський суд з прав людини також зауважив, що принцип «добропорядного врядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня недбалість; з іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка розраховувала на легітимність добросовісних дій державного органу; ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; у контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «добропорядного врядування» може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові.

Конституційний Суд України зазначає, що внесення абзацом двадцять шостим розділу I Закону № 1989 змін до Податкового кодексу України у частині скасування права на повернення платникам податків сум плати за землю, нарахованих та сплачених за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, не пов'язане з «усуненням неузгодженостей та технічних помилок», а фактично мало на меті забезпечення «уникнення дисбалансу місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей». Внесення зазначених змін до Податкового кодексу України було обу-

мовлено необхідністю досягнення суспільно значущої мети, однак законодавець діяв непослідовно й не дотримав балансу між публічним та приватним інтересами, а обраний ним засіб (запровадження таких змін) не є пропорційним цілям, які переслідувалися. З огляду на зазначене положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 суперечать конституційному принципу верховенства права.

З матеріалів конституційної скарги вбачається, що Товариство 1 березня 2017 року (тобто до ухвалення Закону № 1989) звернулося до Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області із заявою про повернення надміру сплачених ним сум земельного податку, тобто вчасно вчинило необхідні дії для повернення йому відповідних грошових коштів, спираючись при цьому на легітимні очікування. Однак листом від 8 квітня 2017 року зазначений контролюючий орган, посилаючись на факт ухвалення Закону № 1989 (який на той час не набрав чинності), повідомив про відсутність, на його думку, підстав для вчинення дій, спрямованих на повернення Товариству відповідних грошових коштів. У результаті судового розгляду цієї справи бездіяльність Луганської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області визнано протиправною, а повернення суми надміру сплачених Товариством грошових зобов'язань із земельного податку визнано неможливим (у зв'язку з ухваленням Закону № 1989).

Отже, Товариство з незалежних від нього причин не змогло захистити своє право власності у судовому порядку. Внесення абзацом двадцять шостим розділу I Закону № 1989 змін до Податкового кодексу України призвело до того, що легітимні очікування суб'єкта права на конституційну скаргу не справдилися, а його право власності було порушено.

Конституційний Суд України наголошує, що держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод.

Законодавець положеннями першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 унеможливив не лише реалізацію набутого Товариством права вимоги майнового характеру щодо повернення сплачених ним сум плати за землю, а й повернення іншим платникам податків нарахованих та сплачених сум плати за землю за період, зазначений у підпункті 38.7 пункту 38 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, незважаючи на продовження дії раніше запровадженої норми Податкового кодексу України про звільнення від обов'язку щодо сплати таких сум плати за землю.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що така практика негативно позначається на економічній свободі та розвитку підприємницької діяльності в Україні, а також на інвестиційному кліматі в державі. Хоча конституційно-правовий зміст поняття економічної свободи не передбачає отримання конкретних

результатів від здійснення економічної діяльності, однак він включає і захист від ризиків, пов'язаних зі свавільними, непередбачуваними й необґрунтованими рішеннями та діями органів публічної влади, зокрема щодо податкового регулювання.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 суперечать частині першої статті 8, частині четвертій статті 41 Конституції України.

5. Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне провадження у справі підлягає закриттю, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» конституційна скарга вважається прийнятною, зокрема, за умов її відповідності вимогам, передбаченим статтею 55 цього закону (абзац перший частини першої статті 77); у конституційній скарзі зазначається обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55).

Суб'єкт права на конституційну скаргу порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого (за конституційною скаргою — пункт 38.7) розділу I Закону № 1989. Аналіз конституційної скарги дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що Товариство не навело обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, другого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону № 1989 та не зазначило, що внаслідок їх застосування порушено право людини, гарантоване Конституцією України. Наведене є підставою для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 55, 56, 62, 63, 65, 67, 74, 77, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII, згідно

з якими «нараховані та сплачені за період проведення антитерористичної операції суми плати за землю відповідно до статей 269–289 цього Кодексу за земельні ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, та/або території проведення антитерористичної операції, не підлягають поверненню на поточний рахунок платника податку, не спрямовуються на погашення грошового зобов'язання (податкового боргу) з інших податків, зборів, не повертаються у готівковій формі за чеком у разі відсутності у платника податків рахунка в банку».

2. Положення першого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, другого речення абзацу двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

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

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

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

• *Summary to the Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r (I)/2019 dated June 5, 2019 in the case upon the constitutional complaint of METRO Cash & Carry Ukraine LLC on the compliance of provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)*

METRO Cash & Carry Ukraine LLC (hereinafter referred to as the LLC) appealed to the Constitutional Court with a petition to examine the conformity of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 (according to the constitutional complaint — paragraph 38.7) of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» (hereinafter referred to as the Law No. 1989) and paragraph 1 of clause 1 of Section II «Final Provisions» of the Law No. 1989 with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

In the opinion of the LLC, the application of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law No. 1989 led to a breach of its right to «engage in entrepreneurial activity and to protect economic competition» and the unlawful deprivation of its property rights. The LLC believes that the said provisions of the Law No. 1989 had introduced «unequal conditions and discrimination against taxpayers» and notes that these provisions of the Law No. 1989 cannot be considered as complying with the rule of law principle.

The Constitutional Court notes that the amendments introduced by paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 to the Tax Code in the part of the abolition of the right to return to the taxpayers of the amounts of payment for land accrued and paid for the period specified in paragraph 10.38.7 of Section XX «Transitional provisions» of the Tax Code, which are not connected with the «elimination of inconsistencies and technical errors», but actually was aimed at ensuring «the avoidance of an imbalance of the local budgets of Donetsk and Luhansk oblasts». The introduction of the above amendments to the Tax Code was caused by the necessity to achieve a socially important goal, however, the legislator acted inconsistently and did not keep the balance between public and private interests, and the means chosen by the legislator (introduction of such changes) were not proportional to the pursued objectives. Given the above, the provision of the first sentence of paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 violates the constitutional principle of the rule of law.

The LLC for reasons beyond its control could not protect its property right in court. The introduction of the amendments by paragraph 26 of Section I of the Law No. 1989 to the Tax Code led to the fact that the legitimate expectations of the subject of the right to constitutional complaint had not been fulfilled and its property right had been violated.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that run contrary to the Constitution (unconstitutional) and shall lose their effect from the date of adoption by the Constitutional Court of this Decision the provisions of the first sentence of paragraph 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine», according to which «the amount of payment accrued and paid during the period of the anti-terrorist operation, pursuant to Articles 269–289 of this Code, for land plots located in the temporarily occupied territory and/or the territory of settlements on the collision line and/or the territory of the anti-terrorist operation, are not subject to return to the current account of the taxpayer, are not directed towards

the settlement of monetary liabilities (tax debt) from other taxes, fees, are not returned in cash upon check in the absence of a bank account in the taxpayer».

To terminate the constitutional proceedings in the case upon the constitutional complaint of METRO Cash & Carry Ukraine LLC on the compliance of the provisions of paragraphs 24, 25, 26 of Section I of the Law «On Amending the Tax Code concerning the clarification of some provisions and eliminating inconsistencies that arose during the adoption of the Law «On Amending the Tax Code on Improvement of the Investment Climate in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

References:

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine № 1-r/2018 dated February 27, 2018;

Judgments of the European Court of Human Rights:

«The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)» of April 26, 1979;

«Kruslin v. France» of April 24, 1990;

«Feldman v. Ukraine (No. 2)» of January 12, 2012;

«Brumărescu v. Romania» of October 28, 1999;

«Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany» of July 12, 2001;

«Rysovskyy v. Ukraine» of October 20, 2011;

Admissibility decision of the European Court of Human Rights in the case «Von Maltzan and Others v. Germany» of March 2, 2005;

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

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

м. Київ
5 червня 2019 року
№ 4-р(II)/2019

Справа № 3-234/2018(3058/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича — головуючого, доповідача,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 47, ст. 2051).

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

У С Т А Н О В И В:

1. Акціонерне товариство «Запорізький завод феросплавів» (далі — Товариство) звернулось до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України (далі — Бюро) надається право «за наявності підстав, передбачених законом,

подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Товариство стверджує, що через відсутність чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації Бюро повноважень, закріплених у пункті 13 частини першої статті 17 Закону, наведена норма порушує принцип юридичної визначеності, а отже, не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19 Конституції України. На думку автора клопотання, оспорюване положення Закону дає можливість Бюро як органу досудового розслідування звертатися до суду з вимогами про визнання угод недійсними ще до завершення досудового розслідування, тобто до встановлення вироком суду вини особи у вчиненні кримінального правопорушення, що суперечить частині першій статті 62, частинам першій, другій статті 124 Конституції України.

Із доданих до конституційної скарги матеріалів вбачається, що Бюро звернулось до господарського суду міста Києва з позовом про визнання недійсними укладених з метою, що завідомо суперечить інтересам держави, угод, стороною яких було Товариство. Господарський суд міста Києва рішенням від 29 червня 2017 року відмовив у задоволенні цього позову. Київський апеляційний господарський суд постановою від 16 листопада 2017 року рішення суду першої інстанції скасував і прийняв нове рішення, яким позов Бюро задовольнив. Верховний Суд постановою від 4 квітня 2018 року, посилаючись, зокрема, на оспорюване положення Закону, зазначену постанову залишив без змін.

2. Вирішуючи порушене в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. В Основному Законі України встановлено, що Україна є правовою державою (стаття 1); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (частини друга, третя статті 8).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 вказав, що пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци третій, четвертий підпункту 4.1 пунк-

ту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010), що дає підстави для висновку про неможливість наділення парламенту повноваженнями, не передбаченими Конституцією України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 зазначив, що Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства; вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно з пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. Це повноваження не може бути реалізоване жодним іншим органом державної влади в Україні. Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань.

Конституційний Суд України виходить із того, що Верховна Рада України, з огляду на закріплення її повноважень виключно Основним Законом України, при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2.2. У Конституції України визначено органи державної влади, які за своїми повноваженнями та/або функціональним призначенням є єдиними в державі, їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а також органи, які належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, визначено суб'єктів і порядок формування органів державної влади, сферу їхніх повноважень.

Закріплення в Конституції України повноважень органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможлиблює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України.

Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом встановлювати у своїх актах повноваження конституційно визначених органів

державної влади чи делегувати їх іншим державним органам виходячи за межі тих, що передбачені конституційними нормами.

Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, зі змісту якого вбачається, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати (органу, визначеного Основним Законом України), передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Таким чином, Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень.

Отже, орган законодавчої влади за частиною другою статті 131¹, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає лише організацію та порядок діяльності прокуратури, а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі — Закон № 1697) функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Конституційний Суд України також зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону № 1697, за якою «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі від-

сутності такого органу» (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами.

Отже, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України.

2.3. У статті 1 Закону визначено статус Бюро: Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший).

Відповідно до статті 2 Закону правову основу діяльності Бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Бюро — державний правоохоронний орган, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; законодавець наділив Бюро правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України (абзац другий частини першої статті 1, пункт 13 частини першої статті 17 Закону). Таке право Бюро, з огляду на покладені обов'язки, реалізує виключно в інтересах держави.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що до системи прокуратури України як суб'єкта у сфері протидії корупції згідно з частиною п'ятою статті 8 Закону № 1697 входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються, зокрема, функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом № 1697 і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (пункт 3). Тобто в системі органів прокуратури України створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави в суді саме у сфері боротьби з корупцією.

Таким чином, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України», суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

2. Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

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

The joint-stock company «Zaporiz'kyi Ferroalloy Plant» (hereinafter referred to as the joint-stock company) appealed to the Constitutional Court with a petition to consider the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» (hereinafter referred to as the Law), according to which the National Anti-

Corruption Bureau of Ukraine (hereinafter referred to as the Bureau) shall have the right «provided there are grounds stipulated by the law, to apply to the court for declaring contracts invalid in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine».

The joint-stock company argues that due to the lack of clear legal regulation of the mechanism for the implementation of the Bureau powers, set forth in Article 17.1.13 of the Law, this norm violates the principle of legal certainty, the disputed provision of the law allows the Bureau as a pre-trial investigation body to apply to the court with the requirements for declaring contracts invalid before the termination of a pre-trial investigation, that is, before the court's guilty verdict for commission of a criminal offense by an individual, which runs contrary to Articles 62.1, 124.1, 124.2 of the Constitution.

The Constitution defines the bodies of state power, which, as to their powers and/or functions, are the only ones in the state, their name and procedure of their formation (in particular, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the High Council of Justice, the National Bank of Ukraine, the Accounting Chamber), as well as the bodies which belong to a certain system and can be quantitatively and qualitatively changed (formed, reorganised, liquidated) in accordance with the Constitution (in particular, courts, executive bodies). That is, the Fundamental Law provides for the mandatory existence of some bodies of state power and the possibility of formation of others, defines the subjects and the procedure for the formation of state authorities, their scope of authority.

The consolidation in the Constitution of the powers of the state authority, its quantitative composition, the order of formation, the subjects of appointment/election and the dismissal of its members and/or the head, etc., makes it impossible to change the principles of the activity of such an authority other than by means of amending the Fundamental Law.

The Constitutional Court stresses that the Constitution does not confer the Verkhovna Rada as the sole legislative authority in Ukraine the right to establish in its acts the powers of constitutionally defined state authorities or delegate them to other state bodies beyond the limits provided by the constitutional norms.

The legislative body, according to Articles 131^{1.2} and 92.1.14 of the Constitution, defines only the organisation and the procedure of the prosecutor's office, and therefore the powers of the prosecutor's office, including those concerning the representation of the interests of the state in court, established by the Fundamental Law, cannot be transferred by law to any other state bodies.

The Fundamental Law does not confer the Verkhovna Rada as the sole legislative authority in Ukraine the right to delegate the constitutional powers of the prosecutor's office as the constitutionally determined state body to other bodies outside the constitutional norms established by law.

The Constitutional Court notes that by the disputed provision of the Law the Bureau is entrusted with the powers belonging to the prosecutor's office in accordance with Article 131¹ of the Constitution.

The Constitutional Court holds that the Prosecutor's Office of Ukraine as a subject in the field of combating corruption in accordance with Article 8.5 of the Law «On

Prosecutor's Office» includes the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office, which is entrusted, in particular, with the functions of representing the interests of a citizen or the state in court in cases provided for by this Law or related to corruption or corruption-related offenses (paragraph 3). That is, in the system of bodies of the prosecutor's office, a specialised unit has been created, which ensures representation of the state's interests in the court precisely in the fight against corruption.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (is unconstitutional) and shall lose its effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court the provision of Article 17.1.13 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine», according to which the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine shall have the right «provided there are grounds stipulated by law, to apply to the court for the declaring contracts invalid in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 7-zp dated December 23, 1997;

No. 3-rp/2002 dated February 12, 2002;

No. 4-rp/2008 dated April 1, 2008;

No. 16-rp/2010 dated June 10, 2010;

No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо деяких аспектів Рішення.

1. Щодо ролі публічних обвинувачів у разі представництва інтересів держави у суді

Конституційний Суд України, мотивуючи Рішення, виходив з того, що Верховній Раді України не надано Основним Законом України права делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами. Водночас оспорюваним положенням Закону Національне антикорупційне бюро України (далі — Бюро) наділене повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України, що суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.

Тобто Конституційний Суд України фактично обмежився вирішенням компетенційного спору між Бюро та прокуратурою, залишивши поза увагою питання щодо наділення згаданим повноваженням Бюро як органу, який здійснює функцію досудового розслідування, в аспекті недопущення свавільного втручання у конституційні права і свободи людини і громадянина.

У зв'язку з цим варто зазначити, що існує ряд міжнародних стандартів щодо функцій публічних обвинувачів, які не належать до сфери кримінального права.

Як вбачається з Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» від 27 травня 2003 року № 1604, щодо функцій органів прокуратури, які не

належать до сфери кримінального права, важливо забезпечити, зокрема, щоб повноваження і функції прокурорів обмежувалися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішенням загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему відправлення кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розміщені і ефективні органи¹.

У Висновку Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури поза межами сфери кримінального права» від 21 жовтня 2008 року № 3 зазначено, що цілі діяльності прокурорів у некримінальній сфері незалежно від їхніх реальних або процесуальних відмінностей дуже співзвучні, це у тому числі і захист майна та інтересів держави, захист державного інтересу (або громадського порядку); водночас констатовано й випадки неналежної діяльності прокурорів за межами сфери кримінального судочинства, до яких належать, зокрема, втручання у судові провадження без обґрунтованого інтересу (інтересу держави, громадського інтересу або необхідності захищати права) з порушенням принципу рівності сторін позову, необмежене право починати провадження. З цього міжнародного документа вбачається, що у демократичній державі прокурори можуть мати, а можуть і не мати повноважень за межами сфери кримінального права, однак якщо ці повноваження у них наявні, слід забезпечити їх реалізацію відповідно до таких принципів, за якими, зокрема, дії прокурорів за межами сфери кримінального права мають також характеризуватися чесністю та неупередженістю; ці повноваження реалізуються «від імені суспільства та у державних інтересах» з метою забезпечення застосування права із дотриманням основних прав та свобод у межах компетенції, наданої прокурорам законом, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та прецедентним правом Європейського суду з прав людини; такі повноваження прокурорів мають якомога точніше регулюватися законом; діючи за межами сфери кримінального права, прокурори мають користуватися тими ж правами і обов'язками, як будь-яка інша сторона, і не повинні мати привілейованого становища під час судових проваджень (рівність сторін позову); зобов'язання прокурорів обґрунтовувати свої дії та розкривати ці причини особам або інститутам, задіяним або зацікавленим у справі, має бути встановлене законом; має бути гарантоване право осіб або інститутів, задіяних або зацікавлених у цивільних справах, оскаржувати дії або бездіяльність прокурорів².

З огляду на викладені міжнародні стандарти можна стверджувати, що основна роль прокурорів стосується сфери кримінального права, а відтак їх діяльність у приватних юридичних сферах, у тому числі шляхом вступу до таких видів прова-

¹ Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона» от 27 мая 2003 года № 1604 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian_documents/\[2003\]/Rec1604.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian_documents/[2003]/Rec1604.asp)

² Висновок Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури поза межами сфери кримінального права» від 21 жовтня 2008 року № 3 (пункти 25, 27, 34) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.gp.gov.ua/ua/cm0.html?_m=publications&_t=rec&id=101556

джен, як, наприклад, цивільне, господарське навіть в інтересах держави, має бути завжди субсидіарною та не допускати свавільного втручання цих суб'єктів у права і свободи осіб. Це тим більше стосується органів досудового розслідування, оскільки їх кримінально-процесуальні можливості пов'язані із розслідуванням злочину та збором доказів для обвинувачення.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у проміжному висновку «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015 щодо повноваження прокурора, яке полягає у «представництві інтересів держави та суспільства в суді у випадках і в порядку, визначених законом» зазначила, що прокурор втрачає «свої непрокурорські повноваження», у нього залишається право представляти інтереси держави за «виняткових обставин», і такі «залишкові та виключні» повноваження можна вважати легітимними, якщо вони здійснюються у спосіб, за якого дотримується принцип поділу державної влади, у тому числі повага до судової незалежності, принцип субсидіарності, спеціалізації, неупередженості прокурорів та рівності сторін; також слід чітко відокремити функції прокуратури в рамках кримінального провадження від повноважень прокурора представляти інтереси держави у виняткових обставинах¹.

З огляду на це передбачене у пункті 3 частини першої статті 131¹ Конституції України повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, означає надання прокуратурі на конституційному рівні субсидіарної ролі у випадках здійснення вказаного повноваження, що вимагає чіткого механізму його реалізації, який визначає виняткові обставини, за яких прокурор представляє інтереси держави поза сферою кримінального права, а також забезпечує неупередженість прокурорів, дотримання принципу рівності сторін, розмежування функції прокурора у кримінальному провадженні та під час представництва держави у суді. На мою думку, такі вимоги обумовлені насамперед недопущенням свавільного втручання прокуратури у конституційні права і свободи людини і громадянина у зв'язку зі здійсненням нею основної ролі у рамках кримінальних проваджень.

Разом з тим у Конституції України не визначено інших державних органів, які можуть здійснювати як публічне обвинувачення, так і функцію щодо представництва держави у суді поза межами кримінального провадження. Це не означає обмеження інших державних органів у захисті інтересів держави у суді, а вказує лише на те, що Основний Закон України, надавши субсидіарну роль прокуратурі у представництві інтересів держави у суді, окреслив винятковість такого повноваження для публічних обвинувачів і з метою запобігання зловживань визначив прокуратуру єдиним органом публічного обвинувачення, який може представляти інтереси держави у суді.

¹ Проміжний висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015 (пункт 40) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf

Зважаючи на це, надання на законодавчому рівні права іншим державним органам звертатися до суду за захистом інтересів держави, у тому числі шляхом подання позовів про визнання недійсними угод, є допустимим, якщо ці органи не мають статусу органу досудового розслідування.

Таким чином, повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави у суді не можуть надаватися державним органам, наділеним функцією досудового розслідування, у тому числі Бюро, з метою недопущення свавільного втручання цих органів у конституційні права і свободи людини і громадянина поза сферою кримінального права.

2. Щодо обмеження конституційних прав особи у зв'язку з наділенням Бюро повноваженням подавати позови про визнання недійсними угод

У Рішенні, ухваленому у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів», не вказано про порушення конституційних прав особи, хоча саме у захисті цих прав полягає основне призначення інституту конституційної скарги.

Оспорюваним положенням Закону Бюро наділене правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України. Таке право надане Бюро у зв'язку з статусом та завданнями цього державного правоохоронного органу відповідно до статті 1 Закону, що, очевидно, переслідує легітимну мету, яка полягає у ефективній протидії кримінальним корупційним правопорушенням. За допомогою визнання недійсною корупційної угоди можна швидко зупинити корупційні дії суб'єктів господарювання. Тим більше, що вказаний захід є визнаним на рівні ратифікованої Україною Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, згідно зі статтею 8 якої у внутрішньому законодавстві передбачається, що угоди чи їх положення, які передбачають корупцію, вважаються такими, що не мають сили (пункт 1); що всі сторони будь-якої угоди, чия домовленість була порушена тією чи іншою корупційною дією, мають право звертатися до суду із проханням про визнання такої угоди недійсною без порушення їхнього права вимагати компенсації заподіяної шкоди (пункт 2)¹.

Проте імплементація визнаного на міжнародному рівні інституту недійсності корупційних угод у правову систему України має відбуватися відповідно до Конституції України, у тому числі у передбачений нею спосіб, а легітимна мета впровадження такого заходу може бути досягнута виключно правовими засобами із забезпеченням справедливого балансу між публічними інтересами та захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі права кожного на судовий захист, яке забезпечує ефективне здійснення усіх інших конституційних прав і свобод.

У Рішенні зазначено, що Бюро реалізує згадане право з огляду на покладені обов'язки виключно в інтересах держави. Тобто Бюро як державному правоохоронному органу, який здійснює досудове розслідування, надано право в інтересах держави подавати позови до суду про визнання недійсними угод у зв'язку

¹ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102

з порушенням кримінального провадження у справах за корупційними злочинами. Це вбачається і з судової практики, за якою господарським судам слід враховувати, що такі позови може подавати Бюро для попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових за наслідками порушення відповідного кримінального провадження (із внесенням даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань); при цьому треба брати до уваги, що підслідність Бюро визначено частиною п'ятою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України¹. Проте повноваження представляти інтереси держави у суді відповідно до Конституції України належать прокуратурі, яка при цьому виконує виключно субсидіарну роль.

Як вбачається з Рішення, стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», і про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, що обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. Аналіз цієї статті дає підстави стверджувати, що в ній визначено механізм реалізації прокуратурою повноваження щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді, за яким, зокрема, забезпечується і субсидіарна роль прокурора, який здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу; вимагається обґрунтування прокурором в суді наявності підстав представництва; визначається порядок здійснення такого представництва.

Оспорюване положення Закону не лише наділяє Бюро конституційним повноваженням прокуратури, а й не забезпечує субсидіарного характеру цього повноваження, оскільки на законодавчому рівні щодо механізму реалізації права Бюро подавати позови до суду про визнання недійсними угод не визначено, зокрема, виключних випадків здійснення цього повноваження, вимоги обґрунтовувати підстави подання таких позовів з позиції необхідності захисту порушених інтересів держави. Натомість Бюро, яке здійснює досудове розслідування, звертається з позовами до суду про визнання недійсними угод і має більше процесуальних можливостей з огляду на свої завдання та повноваження, визначені в Законі та Кримінальному процесуальному кодексі України (зокрема, здійснення гласних та негласних оперативних-розшукових заходів), у збиранні доказів для підтвердження своїх доводів, аніж суб'єкт господарювання, угода з яким визнається недійсною. Водночас законодавство України не обмежує Бюро у використанні

¹ Інформаційний лист Вищого господарського суду України «Про деякі питання застосування положень пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 27 березня 2017 року № 01-06/680/17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0680600-17>

доказів, зібраних при вирішенні у суді питання щодо недійсності угоди, у кримінальному провадженні щодо корупційного злочину, у зв'язку з яким укладено таку угоду, до того ж такі докази не перевіряються за правилами доказування кримінального процесу, а для встановлення недійсності угоди не є обов'язковим обвинувальний вирок суду у вчиненні корупційного злочину, якого потім може і не бути.

З огляду на зазначене наділення оспорюваним положенням Закону Бюро як органу досудового розслідування необмеженим правом подавати до суду позови про визнання недійсними угод слід розглядати з позиції дотримання принципу рівності учасників судового процесу, а отже, і гарантування права на судовий захист.

Згідно з Конституцією України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (пункт 1 частини другої статті 129).

Названі норми Конституції України кореспондуються з положеннями статті 6 Конвенції, в аспекті оцінки дотримання яких Європейський суд з прав людини зазначив, що прокурор або посадова особа, яка наділена аналогічними функціями, набуваючи процесуального статусу позивача, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в однієї зі сторін відчуття нерівності; проте ініціювання провадження прокурором необов'язково ставить сторону справи у суттєво невигідне становище за умови, якщо його участю не порушено справедливого балансу між сторонами, дотримання якого вимагає, зокрема, наявності правової основи діяльності прокурора (§ 24, § 25 рішення у справі «*Batsanina v. Russia*» від 26 травня 2009 року)¹.

Навряд чи можливе дотримання справедливого балансу між сторонами, якщо ключову роль Бюро в ініціюванні проваджень про визнання недійсними угод обмежено лише його правом порушувати кримінальне провадження та правилами підслідності.

Зважаючи на це, наділення оспорюваним положенням Закону Бюро як органу, що здійснює досудове розслідування, необмеженим правом подавати до суду позови про визнання недійсними угод, яке може мати відповідно до Конституції України прокурор і лише у субсидіарному значенні, не є належним способом імплементації у правову систему України положень статті 8 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, оскільки це здійснено не у спосіб, передбачений Основним Законом України, та призводить до привілейованого становища Бюро, порушення принципу рівності сторін у судовому процесі, що є свавільним втручанням у право на судовий захист.

Матеріальним правом, на яке з високою ймовірністю негативно впливає визнання судом недійсними угод, є право власності.

Відповідно до Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта статті 41).

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Batsanina v. Russia*» від 26 травня 2009 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://hudoc.echr.coe.int/>

Конституційний принцип непорушності права приватної власності гарантує недоторканність майна власника та забороняє свавілля під час втручання у реалізацію права власності. Цей принцип кореспондується з положеннями статті 1 Першого протоколу до Конвенції, а отже, по-перше, передбачає дотримання основних принципів захисту права власності, напрацьованих Європейським судом з прав людини, зокрема правомірності та законності втручання у право власності, пропорційності такого втручання, а також наявності при цьому процесуального захисту та належних юридичних гарантій захисту. Так, держава має гарантувати ефективне використання прав, визначених Конвенцією, що може створювати для неї позитивне зобов'язання передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, зокрема, це передбачає для держави зобов'язання забезпечувати судову процедуру, яка повинна містити необхідні процесуальні гарантії та яка, таким чином, дозволяє національним судам ефективно та справедливо вирішувати всі існуючі спори між приватними особами (§ 96 рішення у справі «*Sovtransavto Holding v. Ukraine*» від 25 липня 2002 року)¹. По-друге, принцип непорушності права приватної власності вимагає широкого розуміння поняття власності, як це викладено у рішеннях Європейського суду з прав людини, який це поняття не обмежує «реальним майном», а включає у нього «легітимні очікування» щодо права власності, підставою такого очікування може виступати не лише закон або усталена судова практика, а й умови укладеного договору (§ 89, § 98 рішення у справі «*Consorts Richet and Le Ber v. France*» від 18 листопада 2010 року)².

Надання Бюро усупереч Конституції України права подавати позови про визнання недійсними угод, що зумовлює привілейоване становище цього органу в судовому процесі та порушення принципу рівності сторін, не може свідчити про забезпечення державою належного процесуального захисту права власності, зокрема дотримання судової процедури, і, як наслідок, неминуче призводить до надмірного втручання у це право публічної влади та ігнорування конституційного принципу непорушності права приватної власності.

Отже, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону із вказаних міркувань не відповідає частині четвертій статті 41, частині першій статті 55 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. ГОРОДОВЕНКО

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Sovtransavto Holding v. Ukraine*» від 25 липня 2002 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_043

² Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Consorts Richet and Le Ber v. France*» від 18 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Richet%20and%20Le%20Ber%20v.%20France%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства
«Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

Не можу погодитися з Рішенням Конституційного Суду України (Другий сенат) від 5 червня 2019 року у справі за конституційною скаргою «Запорізького заводу феросплавів» (далі — Рішення) й тому вважаю за необхідне відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти власне бачення проблеми. Подібними рішеннями створюється небезпечна прецедентна практика спотвореного розуміння прав людини.

У даній справі оскаржено повноваження Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ), встановлене положенням пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі — Закон), а саме: «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Відомо, що НАБУ як спеціалізований орган у сфері протидії корупції на вищому (політичному) рівні за задумом законодавця наділений оперативними потужностями і, окрім того, повноваженнями звернутися з позовом до суду про визнання недійсними угод, які містять корупціогенну складову (або ж ризики). Підкреслюю, законодавець не наділив НАБУ повноваженнями самостійно здійснювати певні заходи з цих питань, йдеться лише про звернення з позовом до суду. З цього випливає, що саме суд у підсумку буде ухвалювати рішення, чи є в таких угодах та ж сама корупціогенна складова. У сучасному суспільстві ТОП-корупція найбільше зосереджена саме у сфері публічних закупівель або ж інших операцій, пов'язаних з оцінкою майна державних підприємств. Тому не видається випадковим чи надто спонтанним рішення законодавця надати таке повноваження саме НАБУ.

В чому проявляється хибність аргументації в Рішенні?

1. Конституційні права юридичної особи: у яких випадках?

Конституційний Суд України в даному рішенні уникнув відповіді на це запитання, хоча вочевидь відповідь на нього є ключовою для його адекватної аргументації. Не секрет, що творці Конституції України (як і американської чи французької) чітко бачили відповідну проблему. Мені видається, вони розрізняли, так би мовити, реальну (живу дихаючу) людину (фізичну особу) від юридично створеного суб'єкта (з потенційно «вічним життям»). Не випадково в частині першій статті 3

Конституції України згадується як найвища соціальна цінність саме «людина, її життя і здоров'я». Звісно життя і здоров'я не властиві для юридичних осіб.

Якщо звернути увагу на каталог гарантованих Конституцією України прав людини у її розділі II, то бачимо, що більша частина виписаних там формулювань не може бути застосована до юридичних осіб загалом: від права на рівність у гідності й правах до права на достатній життєвий рівень. Фундаментальний принцип рівності, якщо звернути увагу на частину другу статті 24 Конституції України, спрямований на захист передусім фізичних осіб (стать, колір шкіри й інші ознаки стосуються перш за все людської істоти).

Виходячи з Конституції України, які права людини гіпотетично можуть належати юридичній особі? Насамперед це право власності (і право власності на землю), право на судовий захист, на підприємницьку діяльність, у деяких аспектах — на свободу слова. Однак у даній справі про порушення таких прав людини не йдеться.

Моя позиція полягає в такому: *навіть якщо Конституція України прямо не містить положень щодо надання конституційних прав юридичним особам, таким юридичним особам права гарантуються Конституцією України за умови, що вони за своєю природою застосовні до них.* Суть такого підходу полягає в тому, що загалом слід виходити з того, що юридична особа принципово спроможна мати конституційні права. Останнє має бути перевірено Конституційним Судом України у кожному конкретному випадку, коли юридична особа звертається із конституційною скаргою про захист відповідного конституційного права.

У цій справі Конституційний Суд України не дослідив питання, наскільки до «Запорізького заводу феросплавів» (далі — Завод) як юридичної особи застосовними є конституційні права людини, на захист яких спрямовано інструмент конституційної скарги.

Тим більше, наведене дивує з урахуванням того, що й сам Завод не спромігся у конституційній скарзі обґрунтувати: яке конкретне конституційне право порушено в оспорюваних положеннях Закону. Із наведених Законом у конституційній скарзі положеннях Конституції України це не вбачається (наводить частину першу статті 8, частину другу статті 19).

2. Чи взагалі має місце факт порушення прав людини Заводу?

Припустимо на хвилинку, що «права людини» все таки властиві Заводу. Так само важливим є ще одне питання: чи було реальним порушення «прав людини» у цьому конкретному випадку?

Методики встановлення і оцінки порушення або обмеження у здійсненні прав людини з боку держави, які на сьогодні використовуються українськими чи зарубіжними судами, охоплюють декілька складових (етапів). Зазвичай ідеться про таке: а) чи є втручання законним; б) чи переслідує воно легітимну мету («суспільний інтерес»); в) чи є такий захід пропорційним визначеним цілям. Однак передовсім встановлюється сам факт «державного втручання» у права людини. Це базова методика, яку Європейський суд з прав людини наполегливо застосовує практично у кожній справі. Однак ще до застосування цього тесту цей суд відповідає на запитання: чи дійсно було втручання з боку держави? Відповідь не завжди

очевидна й повинна бути надана судом передусім. Логічно, що перед тим, як оцінювати за методиками державне втручання у права людини, слід установити сам факт такого втручання. Це стосується і нашої справи. Конституційний Суд України повинен був встановити факт того, що саме оспорюване положення закону і є тим самим «державним втручанням» (реально і безпосередньо, а не в припущеннях). Однак це не було зроблено.

Повертаючись до нашої справи й Рішення у ній, звертаю увагу на наступні моменти:

а) положення Закону, за яким НАБУ може звернутися до суду, жодною мірою не стосується «прав людини» конкретної юридичної особи, оскільки між ними не існує причинно-наслідкового зв'язку. Навіть якщо припустити, що певна шкода була завдана Заводу внаслідок визнання недійсними угод за його участю, відповідні рішення ухвалювалися судами загальної юрисдикції, а не безпосередньо впливали із положень Закону;

б) суб'єкт права на конституційну скаргу мав довести, що саме оспорюване положення закону (а не щось інше) порушило його «право людини» і таке порушення було реальним, а не надуманим.

Із матеріалів справи і Рішення не впливають відповіді на зазначені запитання. Більше того, навіть якби такий факт «державного втручання» був установлений, далі Суд зобов'язаний був би його оцінити за наведеними вище методиками, щоб установити порушення Конституції України.

Не вперше механізм захисту Конституції України використано з метою, яка очевидно не узгоджена з цілями Конституції України — визнано неконституційним положення Закону, яке покликане надати інструмент протидії корупції. Через нестачу аргументів Суд у Рішенні вдався до міркувань щодо того, що було би більш оптимально надати відповідні повноваження (право звернутися до суду з позовом про визнання недійсними угод) не НАБУ, а Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Такі думки, можливо, цікаві, однак не в ранзі конституційного аргументу. Річ у тім, що вирішувати, як саме повинна бути організована протидія корупції — не справа Конституційного Суду України. Завдання останнього інше і не менш важливе — захист Конституції України від сваволі. Порядок організації спеціалізованих органів протидії корупції є питанням повноважень парламенту, обраного народом, а не судів.

Наведеним підходом у Рішенні Конституційний Суд України поставив під сумнів наявність встановлених Законом повноважень щодо звернення до суду низки інших органів державної влади.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного
товариства «Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

Другий сенат Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд) 5 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі — Рішення).

Цим Рішенням Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі — Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Не можу погодитися з таким Рішенням, оскільки вважаю, що воно **ухвалене всупереч** приписів Конституції України та норм Закону України «Про Конституційний Суд України». У зв'язку з чим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Розгляд цієї справи та його результати спонукають до роздумів щодо низки принципових питань.

По-перше, у провадженні Конституційного Суду та його сенатів були та продовжують перебувати справи, що так чи інакше стосуються нагальної проблеми запобігання та протидії корупції.

За результатами розгляду однієї з таких справ Конституційний Суд прямо вказував на те, що «...Україна як демократична та правова держава **має забезпечити створення умов** для запобігання чи протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Незважаючи на цю обставину, можна констатувати, що Конституційний Суд поки що не зміг сформулювати власну юридичну позицію (позиції) стосовно зв'язку обов'язку держави із забезпечення умов для запобігання та протидії корупції з такими поняттями, як *правова держава, демократична держава, верховенство права* та ін.

Крім того, до цього часу Конституційний Суд не висловився щодо питання можливого змісту та суті зазначених умов для запобігання чи протидії корупції, що було б корисним у розумінні того, чи може держава створювати спеціальні органи для запобігання та протидії корупції й надавати їм необхідні для цього повноваження.

Відсутність таких юридичних позицій Конституційного Суду перешкоджає прогнозованості та стабільності його практики і, що головніше, не надає зовнішнім адресатам (громадянам, інститутам громадянського суспільства, органам державної влади, зокрема парламенту) правових орієнтирів у їхній діяльності щодо створення умов для запобігання та протидії корупції та, власне, безпосередньому запобіганню та протидії корупції.

По-друге, слід констатувати, що важливе та чутливе для суспільної думки Рішення було ухвалене в неповному складі Сенату Конституційного Суду України (далі — Сенат) мінімальною необхідною кількістю голосів суддів, присутніх на засіданні, на якому було здійснено голосування за проєкт Рішення¹.

Це, з одного боку, відповідає формальним вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України», а з другого — викликає сумніви в легітимності Рішення та впливає на рівень довіри до Конституційного Суду в цілому та його рішень зокрема.

Тобто використання мінімальних стандартів для повноважності Сенату та його засідань, наприклад 6 (*шість*) суддів (частина перша статті 36 та частина друга статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України»), *на мою думку*, не повинно мати наслідком те, що згідно з приписом частини одинадцятої статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України» за рішення Сенату можуть позитивно проголосувати лише 4 (*чотири*) судді (*дві третини суддів Конституційного Суду, які розглядають справу*).

Зрозуміло, що юридичним наслідком такого голосування може бути визнання неконституційним певного положення закону, що тотожне юридичним наслідкам рішень Великої палати Конституційного Суду України, за які мінімально мають проголосувати в будь-якому випадку 10 (*десять*) суддів Конституційного Суду *незалежно* від загальної кількості повноважних суддів Конституційного Суду.

Така різниця у підходах до визначення мінімальної кількості голосів суддів, потрібних для ухвалення рішень Великою палатою Конституційного Суду України та Сенатами, є, на мою думку, хибною.

Вважаю, що до внесення змін до частини одинадцятої статті 67 Закону України «Про Конституційний Суд України» (в нормі якої має бути зафіксована вимога щодо позитивного голосування не менше шістьма суддями Сенату), рішення Сенатів не повинні ухвалюватися в меншій кількості, тобто шістьма суддями

¹ Водночас слід зазначити, що справа протягом тривалого часу розглядалась більшою кількістю суддів.

Конституційного Суду. У разі недотримання такої практики істотно підвищується ризик втрати вже згаданої довіри до Конституційного Суду та його рішень.

По-третє, запровадження в Україні інституту конституційної скарги мало чітку та виправдану легітимну мету: доповнення національного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина новим правовим засобом — потенційним рішенням органу конституційної юрисдикції, який у процесі захисту прав і свобод людини і громадянина має перевірити конституційність норми матеріального та (або) процесуального закону, що була використана в остаточному судовому рішенні у справі цієї особи.

Тобто при розгляді конституційної скарги в будь-якому випадку йдеться про захист прав і свобод людини і громадянина, а не про щось інше, зокрема про підприємницьку діяльність певної юридичної особи.

Проте в Рішенні відсутня будь-яка аргументація того, яким же чином наявність повноважень в одного з органів державної влади — Національного антикорупційного бюро України (далі — Бюро) з подання позовів до суду (а саме це передбачає положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону) порушує певне конституційне право.

Відсутність у Рішенні такого посилання на одну з норм Конституції України та, власне, на те право чи свободу, що захищається, на мою думку, лише дискредитує як це Рішення, так й інститут конституційної скарги загалом.

2. У Рішенні встановлено, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає статтям 6, 8, 19, 131¹ Конституції України*.

Мотивуючи таке Рішення, Конституційний Суд акцентував увагу на тому, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України, а Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури Бюро, *вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України*, та порушила приписи статей 6 і 8 Основного Закону України.

Вважаю такі висновки Суду невмотивованими, передчасними та, як наслідок, помилковими з огляду на таке.

2.1. Поділ влади, який закріплений у статті 6 Конституції України, належить до фундаментальних принципів демократичної організації держави.

За юридичною позицією Конституційного Суду України *«організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України»* (абзац четвертий підпункту 4.6.2 підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протипаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної дер-

жавної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України) (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Наведене вище є засадами існування сучасної правової та демократичної держави, а також є вказівкою на складові конституційного ладу.

У Рішенні міститься цитування цих приписів Основного Закону України та юридичних позицій Конституційного Суду України, однак всупереч вимогам статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» **не вмотивовано** висновок Конституційного Суду стосовно того, чому ж ухвалення парламентом Закону (тобто реалізація парламентом як органом законодавчої влади своєї функції) з відповідним положенням пункту 13 частини першої статті 17 є порушенням принципу поділу влади.

Слід враховувати, що такою аргументацією **не** є посилання в Рішенні на конституційні повноваження прокуратури та нібито їх делегування (передання) Бюро, оскільки в Рішенні не аргументовано, до яких гілок влади належать ці суб'єкти і чому наділення законом останнього з органів певним повноваженням є посяганням на принцип поділу влади. Внаслідок чого виникають питання щодо справжніх мотивів, які були використані Конституційним Судом для формулювання такого висновку.

З огляду на наведене твердження про порушення нормою пункту 13 частини першої статті 17 Закону припису статті 6 Конституції України є помилковим.

2.2. У Рішенні стверджується, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає також статті 8 Конституції України*. Однак і в цій частині Рішення є невмотивованою констатацією тези, з якою не можна погодитись.

Складовою принципу верховенства права є юридична визначеність.

Як зазначав раніше Конституційний Суд у своїх рішеннях, *принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності* (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Враховуючи наведене, у Рішенні відсутні аргументи стосовно того, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є не зрозумілим або таким, що може бути неправильно витлумачене, неправильно застосоване тощо.

Крім того, наявні матеріали справи вказують на практику застосування положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону Бюро у відповідних судових органах, внаслідок чого значна кількість правочинів (угод, договорів) була визнана недійсними.

Отже, Конституційний Суд у Рішенні доходить висновку, який суперечить матеріалам справи, та, що головніше, помиляється в застосуванні поняття *юридичної визначеності* як складової принципу верховенства права.

2.3. У Рішенні також стверджується, що положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону є таким, що *не відповідає* і статтям 19 та 131¹ Конституції України.

При цьому посилання та тлумачення в Рішенні припису статті 131¹ Конституції України є ключовими в аргументації нібито неконституційності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону.

Вважаю, що і в цьому випадку Рішення містить помилки в аргументації сформульованої тези, в обґрунтування чого зазначу таке.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Конституцією України встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, *організація і діяльність прокуратури*, органів досудового розслідування (пункт 14 частини першої статті 92).

Згідно зі статтею 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, ***представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (пункт 3 частини першої)***.

У Рішенні вказано, що Конституцією України встановлено *вичерпний* перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень (абзац шостий пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення).

З урахуванням зазначених положень Конституції України Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку, що орган законодавчої влади за частиною другою статті 131¹, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає лише *організацію та порядок діяльності прокуратури*, а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам. Оскільки Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного

Закону України (абзаци сьомий, десятий, одинадцятий пункту 2.2 мотивувальної частини Рішення).

На моє переконання, така позиція Конституційного Суду базується на помилковому розумінні інституту делегування повноважень та на неправильному тлумаченні конституційних приписів щодо повноважень і функцій прокуратури, а також на недостатньому розумінні повноважень та функцій Бюро.

2.4. Стаття 131¹ Конституції України встановлює:

«В Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;*
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;*
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».*

Зазначені конституційні приписи відтворюються в Законі України «Про прокуратуру».

В аспекті Рішення важливо також те, що згідно з пунктом 5 частини першої статті 7 Закону України «Про прокуратуру» *«у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:*

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;*
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;*
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями».*

Тобто органи прокуратури можуть здійснювати **представництво** в суді, однак лише як виняток та у випадках, визначених законом. При цьому органи прокуратури у цілому та Спеціалізована антикорупційна прокуратура зокрема не наділені конституційним повноваженням на звернення до суду, що фактично підтверджується матеріалами справи, зокрема листом керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Внаслідок чого можна стверджувати, що у Рішенні міститься помилкове припущення про наявність винятково у органів прокуратури такого конституційного повноваження, як звернення до суду з позовами, що нібито було безпідставно делеговане Бюро.

Лаконічно цю помилку Конституційного Суду можна сформулювати так: неможливо делегувати виключне повноваження або помилитися у такому делегуванні у разі, коли повноваження відсутні.

2.5. Відповідно до статті 1 Закону Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідуван-

ня та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Реалізуючи надані йому Законом повноваження, Бюро шляхом аналізу документів чи інших матеріалів, отриманих у тому числі й від фізичних осіб, може виявити в діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ознаки правопорушень (зокрема, в укладених договорах).

При цьому закріплення в Законі права Бюро *звертатися до суду з позовом про визнання угоди недійсною* зумовлено необхідністю захисту цим суб'єктом інтересів держави у процесі протидії такому суспільно небезпечному явищу, як корупція. Важливо те, що зазначені повноваження Бюро та їх подальша реалізація у порядку, встановленому законодавством України, узгоджуються з відповідними процесуальними кодексами.

2.6. Порівнюючи повноваження Бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо звернення до суду з позовами та представництва інтересів держави у судах у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, в контексті положень пункту 13 частини першої статті 17 Закону та пункту 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру» можна стверджувати, що **дублювання повноважень цих органів відсутнє і делегування зазначених повноважень прокуратури Бюро не відбувається**.

Процедурні питання реалізації повноважень, передбачених пунктом 13 частини першої статті 17 Закону та пунктом 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру», підлягають вирішенню в порядку, визначеному статтею 56 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України) та статтею 53 Господарського процесуального кодексу України (далі — ГПК України).

При цьому слід враховувати, що процесуальні кодекси розрізняють питання участі в господарському судочинстві органів, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (частина перша статті 56 ЦПК України, частина перша та друга статті 53 ГПК України), від участі прокурора (частина третя та четверта статті 56 ЦПК України, частина третя та четверта статті 53 ГПК України).

Крім того, частина п'ята статті 56 ЦПК України та частина п'ята статті 53 ГПК України передбачають особливий правовий статус прокурора у цивільному та господарському судочинстві, який, за загальним правилом, відрізняється від статусу позивача та (або) його представника. Набути статус позивача прокурор може лише за відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або відсутності у цього органу повноважень щодо звернення до суду.

За таких обставин дублювання або ж делегування повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в цьому випадку **не відбувається**.

А тому з огляду на те, що Бюро є державним правоохоронним органом, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, законодавець міг відповідно до норм Конституції України наділити Бюро повноваженням звертатися до суду з позовами про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України.

Цікаво, що майже одночасно з ухваленням Рішення до Верховної Ради України було подано проєкт закону № 10358 від 3 червня 2019 року, який, зокрема, передбачає удосконалення норми пункту 13 частини першої статті 17 Закону в аспекті збереження повноваження Бюро на звернення до суду з позовами про визнання угод недійсними за умов погодження з органами прокуратури та подальшого представництва інтересів держави в таких справах органами прокуратури. Зазначене, звісно, не є найбільш переконливим аргументом, але в сукупності з іншими аргументами, що містяться в цій окремій думці, підтверджують помилковість Рішення.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Тулицького О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою акціонерного
товариства «Запорізький завод феросплавів»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

Конституційний Суд України 5 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р(II)/2019 (далі — Рішення) у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» (далі — Товариство), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі — Закон № 1698), яким передбачено, що Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

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

I.

У Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенням статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України. Проте здійснювана Конституційним Судом України перевірка щодо відповідності оспорюваного положення Закону № 1698 нормам розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України не дістала свого відображення.

Не можу погодитися з таким підходом у цій справі з огляду на таке.

1. Україна є, зокрема, правовою державою, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; Конституція України має найвищу юридичну силу; її норми є нормами прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частина друга статті 3, частини друга, третя статті 8 Конституції України).

Також Основним Законом України встановлено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (частина третя статті 8); кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного

Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом (частина четверта статті 55).

Частина четверта статті 55 Конституції України перебуває у системному зв'язку із частиною першою її статті 55 та частиною третьою її статті 8, які гарантують судовий захист прав і свобод людини і громадянина. Цей предмет для усіх трьох норм є однаковим.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України; конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (стаття 151¹ Конституції України).

Зі змісту наведених норм Основного Закону України випливає, що конституційна скарга є засобом юридичного захисту конституційних прав і свобод людини, який забезпечується позитивним обов'язком держави — утверджувати, забезпечувати та захищати ці конституційні цінності та їх гарантії.

2. Зі змісту конституційної скарги та доданих до неї матеріалів вбачається, що господарський суд задовільнив позов Національного антикорупційного бюро України (далі — Бюро), поданий на підставі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, про визнання недійсними трьох господарських угод щодо розрахунків за електричну енергію, яку Товариству поставило підприємство, 60 відсотків у статутному капіталі якого належить державі Україна.

У конституційній скарзі Товариство зазначає, що застосоване в остаточному судовому рішенні у його справі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 порушує положення частини першої статті 6, частини першої статті 106 Конституції України та суперечить окремим положенням її статей 8, 19, 62, 124. Також Товариство стверджує, що Бюро, реалізуючи свої повноваження, передбачені оспорюваним положенням Закону № 1698, спричинило порушення конституційної гарантії, встановленої у частині першій статті 24 Конституції України щодо рівності громадян у конституційних правах та перед законом, а також порушення закріпленого у частині першій статті 42 Конституції України права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» у конституційній скарзі має міститися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону, а також конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити такий закон (пункти 5, 6 частини другої статті 55).

Отже, належним обґрунтуванням конституційної скарги, з огляду на її природу, слід вважати аргументоване твердження про те, що за своїм змістом оспорюваний закон, застосований в остаточному судовому рішенні у справі автора скарги, передбачає обмеження змісту та обсягу прав і свобод, гарантованих розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, або

перешкоджає їх реалізації, а також що застосування оспорюваного закону (його окремих положень) спричинило порушення цих прав і свобод.

Тож використане у пункті 5 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» словосполучення «конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України» слід розуміти саме як положення розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України.

Наведені вимоги Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» предметом розгляду за конституційною скаргою визначають відповідність оспорюваного закону положенням названого розділу Конституції України. Однак зазначене не позбавляє Конституційний Суд України можливості вийти за межі вказаного предмета для забезпечення верховенства Конституції України, тобто виконання завдання цього державного органу, яке впливає зі змісту статті 147 Конституції України, статті 1 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України з огляду на викладене мав би перевірити у цій справі оспорюване положення Закону № 1698 передусім на відповідність положенням частини першої статті 24, частини першої статті 42, статті 62 Конституції України, оскільки лише про порушення прав, гарантованих цими статтями, вказало Товариство.

3. У конституційній скарзі стверджується, що реалізація Бюро повноважень, визначених у положенні пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, призводить до «порушення конституційної гарантії, визначеної у частині першій статті 24 Конституції України, яка полягає у тому, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». На думку Товариства, оспорюваною нормою Закону № 1698 законодавець наділяє Бюро «виключними правами» щодо оскарження угод, стороною яких воно не є. Відтак оспорюваним положенням Закону № 1698 нівельовано таку складову визначеного у частині першій статті 8 Конституції України принципу верховенства права, як рівність учасників перед законом.

Зокрема, порушення принципу рівності автор клопотання вбачає в наданні Бюро «привілейованого права звертатися з позовами про визнання угод недійсними, сторонами яких воно не є. Проте пересічні громадяни та юридичні особи такими правами не наділені».

Дослідження питання щодо відповідності оспорюваного положення Закону № 1698 частині першій статті 24 Конституції України дає змогу дійти таких висновків.

Згідно з частиною першою статті 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Бюро є юридичною особою публічного права та державним правоохоронним органом (частина перша статті 1, частина перша статті 5 Закону № 1698).

Отже, при здійсненні своїх повноважень, передбачених пунктом 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, статус Бюро як юридичної особи публічного права не включає прав і свобод, передбачених розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, зокрема й частиною першою її статті 24.

Відповідно, до суб'єктного складу відносин, передбачених зазначеною нормою Основного Закону України, Бюро не належить. Тому твердження Товариства про привілейований стан Бюро у названих конституційних правовідносинах є помилковим та не заслуговує на увагу.

Окрім того, конституційна скарга є засобом юридичного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо для того, хто її подає. Обставини справи та саме Товариство не вказують на те, що оспорюване положення Закону № 1698 позбавило Товариство можливості самостійно оскаржувати укладені ним правочини, які у цій справі оспорило Бюро. Отже, Товариство не довело, що оскарження вказаних правочинів мало ознаки привілейованого становища Бюро порівняно з Товариством.

Таким чином, ознак невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенню частини першої статті 24 Конституції України не вбачається.

4. Товариство вважає, що втручанням у його законну господарську діяльність Бюро порушує право на підприємницьку діяльність, закріплене у частині першій статті 42 Основного Закону України.

У конституційній скарзі також йдеться про те, що «відсутність чіткої законодавчої регламентації реалізації» положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 не узгоджується з принципом юридичної визначеності як складовою принципу верховенства права, гарантованого частиною першою статті 8 Конституції України. Товариство, зокрема, вважає, що оспорювана норма Закону № 1698 «не визначає жодних конкретизованих та/чи формалізованих підстав та порядку визнання угод недійсними за позовом» Бюро, та стверджує, що у Господарському процесуальному кодексі України не визначено порядку звернення Бюро до суду з позовом про визнання угоди недійсною. Суб'єкт права на конституційну скаргу наголошує, що Бюро не належить до жодної з трьох гілок державної влади; Конституція України «окремо не визначає можливості створення» такого органу, а захист інтересів держави в суді є конституційним повноваженням прокуратури за пунктом 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України.

Дослідивши порушене у конституційній скарзі питання щодо невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенню частини першої статті 42 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов таких висновків.

4.1. Україна є соціальна, правова держава, яка забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; власність зобов'язує та не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (стаття 1, частини третя, четверта статті 13 Конституції України).

Також Конституцією України встановлено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; правові засади і гарантії підприємництва визначаються виключно законами України (частина перша статті 42, пункт 8 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Поняття «підприємництво» розуміється у Господарському кодексі України (далі — Кодекс) як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик гос-

подарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (частина друга статті 3, частина перша статті 42).

Зі змісту частини першої статті 42 Конституції України вбачається, що вона гарантує свободу підприємництва та ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання, обмеження якої допустимо лише законом з метою виконання державою конституційних обов'язків перед людиною та суспільством. Межі такої свободи мають визначитися насамперед конституційними правами і свободами людини, правами та законними інтересами учасників господарських відносин, а більш загально — інтересами суспільства і держави.

4.2. Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 передбачають повноваження Бюро та його працівників «для виконання покладених на них обов'язків» подавати до суду позови про визнання недійсними угод.

Відповідно до частини п'ятої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України до підслідності детективів Бюро віднесено досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 191, 206², 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366¹, 368, 368², 369, 369², 410 Кримінального кодексу України, якщо злочин вчинено, зокрема, керівником суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків, чи службовою особою такого суб'єкта господарювання і розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину.

З огляду на предмет та суб'єктний склад публічних правовідносин за участю Бюро, визначені вказаними положеннями законодавства, вважаю, що поняття угоди, визнання якої недійсною може вимагати Бюро від суду на підставі положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698, є родовим та включає й такий вид, як господарська угода.

Отже, оспорюване положення Закону № 1698 передбачає втручання держави в особі її правоохоронного органу (Бюро) у підприємницьку діяльність, тобто обмежує право, гарантоване частиною першою статті 42 Конституції України.

4.3. Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Вказана конституційна заборона розповсюджується і на право на підприємницьку діяльність. Кодексом, зокрема, передбачено, що обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законом (частина четверта статті 12).

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією

і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Також Конституційний Суд України зазначав, що одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод; із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзаци перший, другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Оцінюючи за вказаними критеріями встановлене оспорюваним положенням Закону № 1698 обмеження конституційного права на підприємницьку діяльність, слід брати до уваги мету такого обмеження, визначену в абзаці першому частини першої цієї статті: виконання Бюро своїх обов'язків. До обов'язків цього державного органу віднесено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший частини першої статті 1 Закону № 1698).

Названа діяльність Бюро відповідає інтересам суспільства щодо забезпечення в Україні верховенства права, законності та правопорядку, економічної безпеки держави. Тобто передбачене оспорюваним положенням Закону № 1698 повноваження Бюро щодо втручання у підприємницьку діяльність, обумовлене виконанням вказаних завдань, відповідає суспільним інтересам.

Також зазначене втручання є домірним, оскільки полягає у необхідному державному реагуванні на угоду, укладену з порушенням закону, та не перешкоджає іншій діяльності суб'єкта господарювання, яка є законною.

4.4. В частині п'ятій статті 216 Кримінального процесуального кодексу України визначено перелік та умови щодо суб'єктного та об'єктного складу, за яких відповідні делікти відносяться до підслідності детективів Бюро. Інші ознаки таких злочинів деталізуються у статтях 1, 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII та утворюють зміст поняття «корупційне правопорушення».

Саме на виконання обов'язків щодо боротьби з корупційними правопорушеннями, віднесених до його підслідності, Бюро та його працівники оспорюваним положенням Закону № 1698 уповноважені подавати позови до суду про визнання

угод недійсними «за наявності підстав, передбачених законом» та «у порядку, встановленому законодавством України».

Порядок подання Бюро таких позовів визначається Господарським процесуальним кодексом України, відповідно до якого у випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні органи, а суд — порушувати справи за їхніми позовними заявами (частина друга статті 1, частина перша статті 2 у редакціях, що були чинними на час оскарження Бюро вказаних угод, укладених Товариством). Отже, Бюро здійснює позовну діяльність у загальному порядку, встановленому для державних органів процесуальним законодавством України.

4.5. Стосовно підстав, передбачених законом, для подання Бюро названих позовів, то вони також є загальними та збігаються з підставами недійсності правочинів, визначеними приписами статті 203, частини першої статті 215 Цивільного кодексу України, тобто недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) таких вимог: зміст правочину не може суперечити цьому кодексу, іншим актам цивільного законодавства та моральним засадам суспільства; особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності; волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі; правочин має бути спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним.

Наведені норми Цивільного кодексу України і стали підставою для визнання недійсними трьох господарських угод, стороною яких є Товариство, як вбачається із судових рішень у його справі.

Отже, оспорюване положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 є відсилочною нормою, яка відповідає вимогам передбачуваності закону в аспектах підстав звернення Бюро до суду з позовом та, принаймні частково, процедури реалізації цього дискреційного повноваження.

Проте застосування словосполучення «Бюро та його працівники» унеможливує чітке визначення суб'єкта цих відносин, який є повноважним звертатися до суду з позовом про визнання угоди недійсною. Зокрема, незрозуміло, чи є цей суб'єкт колективним, а якщо ні, то яку посаду має обіймати відповідний працівник Бюро, крім директора, який за пунктом 13 частини першої статті 8 Закону № 1698 представляє Бюро у відносинах з іншими державними органами. Не визначає Закон № 1698 і процедуру ухвалення чи погодження в Бюро рішення про реалізацію цього повноваження у зв'язку з кримінальним провадженням.

Відсутність чіткої законодавчої регламентації відносин, пов'язаних із втручанням посадових осіб держави у гарантоване частиною першою статті 42 Конституції України право на підприємницьку діяльність, не узгоджується з принципом верховенства права, зокрема такою його складовою, як юридична визначеність. Відповідно, передбачене оспорюваним положенням Закону № 1698 правове обмеження не може вважатися таким, що відповідає Конституції України у розумінні частини першої її статті 64.

Таким чином, наявні ознаки невідповідності положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 положенням частин першої, другої статті 8, частини першої статті 42, частини першої статті 64 Конституції України.

5. Згідно із статтею 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша); закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (частина друга).

Отже, якби Конституційний Суд України здійснював перевірку оспорюваного положення Закону № 1698 у межах конституційної скарги, то встановлення невідповідності положенням частин першої, другої статті 8, частини першої статті 42, частини першої статті 64 Конституції України призвело б до втрати чинності цього положення. Як наслідок, питання необхідності здійснення перевірки оспорюваного положення Закону № 1698 на відповідність статті 62 Основного Закону України та іншим його нормам залишалися б на розсуд Конституційного Суду України.

II.

Конституційний Суд України у Рішенні обмежився констатацією про те, що передбачене положенням пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1698 повноваження Бюро подавати до суду позови про визнання недійсними угод фактично дублює конституційне повноваження прокуратури, яке здійснює її підрозділ — Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка представляє інтереси держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (частини перша, друга статті 131¹ Конституції України, пункт 3 частини п'ятої статті 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII).

Однак така позиція не є достатньо переконливою. При цьому інші пов'язані з оспорюваним положенням Закону № 1698 засадничі питання стосовно дотримання балансу у системі стримувань та противаг при законодавчому регулюванні публічних відносин залишилися поза увагою Конституційного Суду України.

1. Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України

визначаються виключно Основним Законом України (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010).

Виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів; організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування (пункт 14 частини першої статті 92 Основного Закону України).

З цього випливає, що Верховна Рада України під час законодавчого вирішення питань утворення, формування органів державної влади, зокрема судів, прокуратури і органів досудового розслідування, та визначення їх повноважень і порядку функціональної взаємодії зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також забезпечувати, зважаючи на принцип поділу влади, баланс у системі стримувань та противаг.

2. За юридичною позицією Конституційного Суду України Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства; вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі України положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

За змістом принципу поділу державної влади в Україні, визначеному у частині першій статті 6 Конституції України, «державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг; поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової; він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади (абзац четвертий пункту 3 Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002, абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

У теорії держави і права систему стримувань та противаг розуміють, зокрема, як розділення компетенції між органами державної влади, яке дає їм можливість контролювати один одного. Названа система є основою демократичного політичного режиму, спрямована не допустити домінування однієї гілки влади над іншою, забезпечити правовий характер держави та ефективність її функціонування.

3. Судова влада — це незалежна влада, яка, здійснюючи правосуддя, захищає права і свободи людини і громадянина, охороняє правовий порядок та є арбітром у спорах щодо права. Судова влада обмежена нормами та принципами права, реалізується у вигляді судових процедур та правозастосовних актів і не може залежати від суб'єктивного впливу інших гілок влади, зокрема виконавчої, адже здійснюючи судовий розгляд у кримінальних провадженнях, у справах про адміністративні правопорушення, а також вирішуючи публічні правові спори та інші справи, суди мають бути безсторонніми та неупередженими.

Конституцією України встановлено, що незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частини перша, друга статті 126, частина перша статті 129).

Конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист, передбаченого статтею 55 Основного Закону України; будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

4. Важливу роль у системі стримувань та противаг відіграє й прокуратура. Маючи інституціональну незалежність та відокремлену організаційну структуру, органи прокуратури не належать до жодної з трьох названих гілок державної влади та виконують встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави (стаття 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII).

За частинами першою, другою статті 131¹ Конституції України прокуратура здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Конституційні повноваження прокуратури визначають її функціональну роль як органу, що, серед іншого, забезпечує у кримінальних процесуальних правовідносинах взаємодію органів досудового розслідування, як представників виконавчої влади, із судовою владою в особі судів та суддів. Одним з позитивних наслідків забезпечуваної прокуратурою взаємодії є відсутність тісних функціональних відносин між посадовими особами органів досудового розслідування та суддями. Вказана специфіка міжінституційних взаємовідносин є гарантією суб'єктивної безсторонності суддів при розгляді справ, в певному результаті вирішення яких особисто зацікавлені слідчі. Така зацікавленість впливає зі змісту частини першої статті 40 Кримінального процесуального кодексу України, за якою слідчий несе відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій.

Підхід щодо забезпечення прокуратурою взаємодії слідства та суду також реалізований у Кримінальному процесуальному кодексі України, який відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає порядок кримінального провадження на території України. Зокрема, за змістом пункту 5 частини другої статті 40, пункту 3 частини другої статті 301 цього кодексу слідчий органу досудового розслідування для вирішення процесуальних питань може зверта-

тися з клопотаннями, погодженими з прокурором, лише до слідчого судді, тоді як з обвинувальним актом до суду може звертатися тільки прокурор.

Отже, в правовій системі України реалізація конституційних повноважень прокуратури щодо підтримання публічного обвинувачення та представлення в суді інтересів держави у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, мінімізує можливість впливу слідчого на суддю, створюючи додаткові гарантії для незалежності та неупередженості суду.

5. Передбачений пунктом 2 частини першої статті 131¹ Конституції України прокурорський контроль у кримінальному провадженні, як різновид суспільного контролю, зменшує ризики свавільного втручання органів досудового розслідування у цивільні правові відносини та незаконного обмеження прав і свобод їх учасників.

Кримінальним процесуальним кодексом України визначено, що підрозділ детективів та підрозділ детективів внутрішнього контролю Бюро є органами досудового розслідування, та встановлено перелік злочинів та умов, за яких детективи цього органу здійснюють досудове розслідування (пункт 2 частини першої статті 38, частина п'ята статті 216).

Однак, на відміну від усіх інших органів досудового розслідування, які взаємодіють з суддями та судом виключно за участі прокурора, «Бюро та його працівники» на підставі оспорюваного положення Закону № 1698 можуть без погодження з прокуратурою звертатися безпосередньо до суду для оскарження господарських угод, укладених іншими особами, а також самостійно підтримувати такі позови в судах.

Надання Бюро таких виняткових повноважень призводить до надмірної концентрації влади у цього правоохоронного органу у порівнянні із усіма іншими органами досудового розслідування, створюючи необґрунтовані ризики свавільного втручання детективів Бюро у конституційне право на підприємницьку діяльність, а також впливу з боку цих представників виконавчої влади на суд та суддів.

6. Таким чином, надання Бюро та його працівникам оспорюваним положенням Закону № 1698 повноважень взаємодіяти з судами без участі прокуратури порушує баланс конституційної системи стримувань та противаг, створюючи потенційні ризики впливу на суддю, його незалежність та безсторонність, зменшуючи у такий спосіб обсяг гарантій конституційних прав і свобод людини, зокрема права на судовий захист, а тому суперечить положенням частини другої статті 3, частини першої статті 6, частини першої статті 55, частини другої статті 126, частини першої статті 129 Конституції України.

Тому Конституційний Суд України мав закріпити у Рішенні принципи взаємодії між органами досудового розслідування, прокуратурою та судом у питаннях, що впливають з кримінального провадження. Формування таких принципів в акті нормоконтролю необхідне для забезпечення конституційності суспільного розуміння особливостей вказаних публічних відносин та подальших змін їх законодавчого регулювання відповідно до принципу верховенства права.

Суддя Конституційного Суду України

О. ТУПИЦЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб»

м. Київ
6 червня 2019 року
№ 3-р/2019

Справа № 1-231/2018(2980/18, 3728/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону

України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 14, ст. 159).

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В. Р. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі — Закон № 1700), пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII (далі — Закон № 1975).

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що оспорювані положення Закону № 1700 та Закону № 1975, поширюючи дію Закону № 1700 на фізичних осіб, які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняними до них особами, порушують конституційно закріплений принцип рівності громадян та заборону встановлення обмежень за певними ознаками, створюють додаткові обмеження конституційного права на особисте і сімейне життя цих осіб, їх близьких, а також пов'язаних з ними третіх осіб, тому, на думку автора клопотання, положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975 не відповідають частині першій статті 8, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 32, частинам першій, четвертій, п'ятій статті 36, частині першій статті 64 Конституції України.

До Конституційного Суду України звернулися 65 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975.

Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що оспорювані положення Закону № 1700 і Закону № 1975 порушують частину першу статті 8, статтю 21, частину другу статті 24, частину першу статті 32, частини четверту, п'яту статті 36, частину першу статті 64 Конституції України. Народні депутати України вказують на те, що застосування антикорупційних заборон, обмежень та обов'язків, які передбачені для осіб, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, і для невизначеного кола фізичних осіб, які отримують кошти в межах пев-

них категорій програм, займаються певним видом діяльності, входять до громадських організацій, які здійснюють певні види діяльності, суперечить конституційному принципу верховенства права, приписам Конституції України щодо рівності усіх у правах, неприпустимості запровадження обмежень прав за ознакою діяльності та втручання в особисте життя особи, а також щодо права на свободу об'єднань.

2. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна, зокрема, є демократична, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Конституційний Суд України вважає, що Україна як демократична та правова держава має забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що у ратифікованих Україною Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року корупційна діяльність безпосередньо пов'язується з корисливими діями (бездіяльністю) посадової особи при виконанні покладених на неї службових обов'язків (абзац сьомий підпункту 3.2.2 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010).

Отже, розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина. Обов'язком парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції як однієї із основних загроз національній безпеці України є те, щоб норми законів відповідали критеріям юридичної визначеності, ґрунтувалися на приписах Основного Закону України та принципах регулювання антикорупційної діяльності, що містяться у актах міжнародного права.

2.2. Відповідно до Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 32).

Згідно з юридичними позиціями, викладеними Конституційним Судом України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

— «особистим життям фізичної особи є її поведінка у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших сунків поза межами суспільної діяльності» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «сімейне життя — це особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім'ї, яке здійснюється на засадах, визначених у Сімейному кодексі України» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

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

Конституційний Суд України вважає, що покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язку з декларування відповідно до вимог Закону № 1700 може розглядатися як втручання у приватне (особисте) та сімейне життя цієї особи, а тому таке втручання має здійснюватися з дотриманням вимог Конституції України.

2.3. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15 Конституції України). Ураховуючи те, що право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів (друге речення абзацу другого пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

Згідно з Конституцією України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36).

Конституційно гарантована свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, охоплює не тільки свободу участі громадян у політичному житті, а й поширюється на іншу їх громадську активність, у тому числі в антикорупційній сфері.

Конституційний Суд України наголошує, що громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є природним фундаментом конституційної демократії у забезпеченні політичного розвитку українського суспільства та держави, сприяють самореалізації громадян, надають їм можливість самостійно або разом

з іншими реалізовувати та/або захищати свої права, свободи та інтереси, що визначаються та гарантуються Основним Законом України, а також брати участь у вирішенні суспільно важливих справ на місцевому чи загальнодержавному рівні.

3. Суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, є, зокрема, Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, судді Конституційного Суду України, судді, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим.

Крім зазначених суб'єктів, за пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, також стали фізичні особи, які:

— «отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом)»;

— «систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, — якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції»;

— «є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції».

Відповідно до абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700 «особи, зазначені в абзацах четвертому та п'ятому пункту 5 частини першої статті 3 цього Закону, подають в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у разі зайняття посади керівника або входження (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління відповідного громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства — протягом десяти календарних днів після зайняття посади керівника або входжен-

ня (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства».

Оспорюваними положеннями Закону № 1700, пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975, за яким «особи, яких цим Законом віднесено до суб'єктів декларування, подають у встановленому Законом України «Про запобігання корупції» порядку першу декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2018 році за період з дня набрання чинності цим Законом до 31 грудня 2017 року», Верховна Рада України фактично прирівняла осіб, які беруть участь у здійсненні заходів із запобігання та/або протидії корупції, до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Оскільки подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є формою контролю держави за доброчесністю осіб, які виконують певні функції держави або місцевого самоврядування, то Конституційний Суд України вважає за необхідне дослідити, наскільки мета оспорюваних положень Закону № 1700 і Закону № 1975, згідно з якими обов'язок подання зазначеної декларації покладається на осіб, які беруть участь у здійсненні певної діяльності із запобігання та/або протидії корупції, узгоджується з передбаченими Конституцією України підставами допустимості обмеження у певних випадках окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина.

3.1. Системний аналіз Конституції України та законів України дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що з метою участі у суспільно-політичному та соціально-економічному житті суспільства і держави громадяни можуть утворювати не тільки політичні партії, громадські організації, громадські чи професійні спілки, а й інші об'єднання.

«Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них»; «обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання» (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України наголошує, що держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37.

Будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими «нагальною суспільною потребою», відповідати принципу пропорційності.

Конституційний Суд України вважає, що при запровадженні для громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання, законодавець має забезпечити досягнення справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, виходячи з яких згідно з положеннями частини першої статті 36 Основного Закону України допускаються певні законодавчі обмеження реалізації цього конституційного права. Потреба в застосуванні законодавцем відповідних обмежень конституційного права на свободу об'єднання повинна ретельно зважуватись та підкріплюватись переконливими підставами того, що за будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам із мінімальним обмежувальним впливом і що ці обмеження застосовуватимуться у вузькій сфері.

3.2. Відповідно до Закону № 1700, законів України «Про очищення влади», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Національне антикорупційне бюро України», Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» громадські об'єднання та їх представники залучаються для вирішення кадрових питань в органах публічної влади, підготовки, моніторингу, оцінки виконання антикорупційних програм, сприяння у формуванні та реалізації державної політики.

Так, згідно з підпунктом «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону № 1700 до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняно представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», до складу Громадської ради доброчесності, утвореної згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм.

На думку Конституційного Суду України, залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування самостійно або у співпраці з суб'єктами владних повноважень сприяє ефективному діалогу між публічною владою та громадянським суспільством, урахуванню громадської думки під час формування та реалізації публічної політики, забезпечує прозорість і легітимність функціонування органів державної влади, а також забезпечує громадський контроль за їх діяльністю.

Наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх діяльності. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень. У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає, що держава має право запроваджувати у таких випадках відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їх представників з метою запобігання виникненню і в їх діяльності корупційних ризиків, недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні.

Юридичне регулювання здійснення такого контролю має відповідати приписам Основного Закону України, внаслідок чого заходи фінансового контролю за діяльністю громадських об'єднань та їх представників, інших фізичних осіб, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, спотворюють сутність права громадян на свободу об'єднань та дозволяють безпідставно втручатися в приватне (особисте) і сімейне життя цих осіб.

3.3. Конституційний Суд України наголошує на важливості вимог визначеності, ясності і недвозначності юридичної норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46).

Конституційний Суд України виходить з того, що принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості

та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм.

Передбачені законодавством України антикорупційні заходи повинні, зокрема, відповідати вимогам юридичної визначеності для забезпечення їх ефективності, дієвості, особливо коли йдеться про суб'єктів, умови та підстави застосування заходів юридичної відповідальності за вчинення корупційних та інших пов'язаних з корупцією правопорушень, а також для запобігання вчиненню цих правопорушень. Такі заходи мають бути співмірними меті їх встановлення у законі і досягати цієї мети у найменш обтяжливий для конституційних прав і свобод людини спосіб.

З аналізу положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони сформульовані недостатньо чітко, а окремі з них можуть бути неоднозначно застосовані, а саме: «систематично, протягом року», «виконання робіт, надання послуг щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні», «сфера запобігання, протидії корупції», «діяльність, пов'язана із запобіганням, протидією корупції», «заходи, пов'язані із запобіганням, протидією корупції», «імплементація стандартів у сфері антикорупційної політики», «моніторинг антикорупційної політики в Україні».

Конституційний Суд України вважає, що оспорювані положення Закону № 1700 містять юридичні конструкції норм права (дефініції, диспозиції), які не дають змоги їх адресатам — фізичним особам, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, чітко з'ясувати свої обов'язки щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повною мірою визначити свою поведінку та передбачити наслідки своїх дій. В окремих випадках довільне тлумачення оспорюваних положень Закону № 1700 спеціально уповноваженими суб'єктами (органами державної влади) у сфері протидії корупції може призвести до сваволі у притягненні зазначених фізичних осіб до юридичної відповідальності, обумовлювати настання для них інших негативних правових наслідків.

Конституційний Суд України констатує, що нечітке формулювання в положеннях пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вказаних понять, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700, уможливує поширення цих положень на невизначене коло осіб, які не займають посад в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, а займаються громадською діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції.

Зі змісту оспорюваних положень Закону № 1700 неможливо однозначно встановити, які конкретно фізичні особи, що займаються тією чи іншою діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, повинні подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та чи може застосовуватися до них передбачена законом кримінальна, адміністративна чи інша юридична відповідальність за неподання, несвоєчасне подання цієї декларації, зазначення у ній завідомо недостовірних відомостей.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать вимогам частини першої статті 8 Конституції України.

3.4. Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна.

На міжнародному рівні право людини на свободу об'єднань гарантоване Загальною декларацією прав людини 1948 року (стаття 20); Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 22); Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 11).

Європейський суд з прав людини вказав, що в силу «надзвичайної важливості свободи зібрань і об'єднання та її тісного зв'язку з демократією мають бути переконливі та незаперечні причини для виправдання будь-якого акту втручання держави у здійснення цього права» (рішення у справі «*Barankevich v. Russia*» від 26 липня 2007 року, § 25).

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації від 10 жовтня 2007 року № СМ/Рес(2007)14 державам-членам «Щодо юридичного статусу неурядових організацій» наголосив, що неурядові організації, яким було надано будь-яку державну підтримку, можуть бути зобов'язані щороку подавати до відповідного контролюючого органу звіт про свої витрати й опис діяльності (пункт 62).

Крім того, у Керівних принципах щодо свободи об'єднань, опублікованих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) у 2015 році, зазначено, що вимоги до складання звітності й забезпечення прозорості об'єднань громадян «мають бути пропорційними розміру об'єднання та масштабам його діяльності з урахуванням обсягу його активів і доходів» (пункт 104).

Конституційний Суд України також враховує те, що у Спільному висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту Закону № 6674 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги» та щодо проекту Закону № 6675 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги», схваленому Венеційською Комісією на 114-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2018 року) CDL-AD (2018)006, вказано, що:

— «будь-яке обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань, включаючи санкції, повинно бути встановлено чітким, безсумнівним та передбачуваним приписом права; воно повинно переслідувати одну легітимну мету чи більше; воно має бути потрібним у демократичному суспільстві, що передбачає існування «нагальної суспільної потреби», та відповідати принципів пропорційності» (пункт 34);

— «до громадських об'єднань не повинні застосовуватися жорсткіші вимоги щодо фінансової звітності та розкриття інформації, ніж до інших неприбуткових

організацій, суб'єктів підприємницької діяльності або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано ті самі права, що й іншим юридичним особам» (пункт 49).

Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів.

3.5. Системний аналіз пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 свідчить, що дія Закону № 1700 поширюється на осіб, які не наділені публічними владними повноваженнями, здійснюють діяльність у сфері запобігання та протидії корупції не за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, а фінансування (оплата) їх робіт, послуг здійснюється за рахунок певних програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги.

З матеріалів справи вбачається, що в них, зокрема у пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (реєстр. № 6172), не міститься обґрунтування потреби в ухваленні оспорюваних змін до частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо віднесення до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700 та які зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, фізичних осіб, що отримують кошти в рамках реалізації певних категорій програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги, є керівниками або входять до складу органів управління громадських об'єднань, інших невідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням та протидією корупції. Конституційний Суд України вважає, що немає нагальної суспільної потреби, яка виправдовує запровадження оспорюваними нормами Закону № 1700 обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.

Покладення на фізичних осіб, зазначених у пункті 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, обов'язку щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не забезпечило справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють у такий спосіб своє право на свободу громадської діяльності, й інтересами національної безпеки та громадського порядку, потребами захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36 Конституції України). Зі змісту положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони дозволяють втручання в особисте і сімейне життя визначених у цих положеннях осіб. Встановлене у вказаних положеннях Закону № 1700 покладення на осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів у порядку статті 45 Закону № 1700 з відповідними наслідками

(притягнення до юридичної відповідальності) не переслідує легітимної мети та є занадто обтяжливим для цих осіб.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що з метою забезпечення прозорості фінансування діяльності об'єднань громадян та окремих осіб, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, держава, в межах реалізації фіскальної політики, боротьби із правопорушеннями і злочинністю, має можливість здійснювати комплекс інших, ніж передбачені пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг.

Положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо фінансового контролю держави за діяльністю громадських об'єднань та осіб, які здійснюють заходи стосовно запобігання та протидії корупції в Україні, обмежують гарантовану Конституцією України свободу політичної та громадської діяльності. Ці положення можуть бути використані для переслідувань фізичних осіб, які здійснюють антикорупційну діяльність, зокрема у спосіб порушення проваджень з метою притягнення цих осіб до юридичної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначення у цій декларації завідомо недостовірних відомостей.

Отже, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать частині першій статті 32, частині першій статті 36 Конституції України.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 перебувають у нерозривному зв'язку з приписами абзацу третього частини третьої його статті 45, а також з пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975, тому Конституційний Суд України також вбачає потребу у визнанні положень абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 1975 такими, що суперечать Конституції України, з мотивів, наведених у пункті 3 мотивувальної частини цього Рішення.

4. Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на те, що заходи фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, нівелюють сутність права громадян на свободу об'єднань.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої

статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII.

2. Положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 23 березня 2017 року № 1975–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and 65 People's Deputies of Ukraine appealed to the Constitutional Court with a petition to declare the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption» as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1700), clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On amending Some Laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials» (hereinafter referred to as the Law No. 1975) as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional).

The subject of the right to constitutional petition notes that the disputed provisions of the Laws No. 1700 and No. 1975, extending the effect of the Law No. 1700 to individuals who are not authorised to perform functions of the state or those of local self-government, or persons equivalent to them, violate the constitutionally enshrined principle of equality of citizens and the prohibition of restrictions on certain grounds, create additional restrictions on the constitutional

right to the personal and family life of these persons, their relatives, and also third parties related to them.

The Constitutional Court holds that the obliging a person who is not authorised to perform functions of the state or those of local self-government to declare, in pursuance of the requirements of the Law No. 1700, may be considered as interference with the private (personal) and family life of this person, and therefore such interference should be carried out with observance of the requirements of the Constitution.

By the disputed provisions of the Law No. 1700, clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law No. 1975, the Verkhovna Rada had actually equalled the persons involved in the implementation of measures to prevent and/or counteract corruption to persons authorised to perform functions of the state or local self-government.

The Constitutional Court emphasises that the state should establish such legislative mechanisms for the activities of citizens' associations, which will ensure the free development of the individual, the possibility of realising his/her creative potential and individual abilities in political, economic, social, cultural or other spheres of public life. At the same time, associations of citizens and their members in their activities are obliged to adhere strictly to the requirements of the Constitution, in particular its Articles 36 and 37.

Any restrictions on the right to freedom of association, including the imposition of additional duties on citizens in connection with the implementation of this constitutional right, shall be established by law (accessible, foreseeable and formulated with sufficient accuracy), pursue one or several legitimate goals, and also have to be necessary in a democratic society, that is, to be conditioned by a «pressing social need», and to comply with the principle of proportionality.

The Constitutional Court holds that, when introducing additional duties related to the exercise of the right to freedom of association for citizens, the legislator should ensure the achievement of a fair balance between the interests of persons exercising their right to freedom of association, associations themselves and the interests of national security and public order, public health or the protection of the rights and freedoms of others. The need for the legislator to apply appropriate restrictions on the constitutional right to freedom of association should be carefully weighed and supported by compelling reasons that, in all circumstances, preferences will be given to measures with a minimum restrictive effect and that these restrictions will be applied in a narrow area.

According to the Constitutional Court, the involvement of civil society institutes and their representatives in fulfilling certain functions of the state or local self-government independently or in cooperation with the authorities enables the effective dialogue between public authorities and civil society, the consideration of public opinion during the formation and implementation of public policy, ensures transparency and legitimacy of the functioning of public authorities, as well as provides for public control over their activities.

Entrusting, in accordance with the legislation, certain public associations or their representatives with certain competence in the field of the formation or enforcement of their powers by public authorities or local self-government bodies testifies to the acquisition by such associations of citizens and their representatives of the public

nature of their activities. The Constitutional Court holds that the state has the right to establish, in such cases, appropriate control over the activities of associations of citizens and their representatives in order to prevent the occurrence of corruption risks in their activities, unlawful acquisition of material or immaterial goods, commitment of other abuses in the exercise of their rights regarding participation in public administration.

The legal regulation of such control must comply with the requirements of the Fundamental Law, as a result of which measures of financial control over the activities of public associations and their representatives, other individuals who do not exercise public authority or are not financed from the state budget or local budgets cannot be excessive and such that disproportionately restrict the freedom of political and public activity, distort the essence of the right of citizens to freedom of association and allow unreasonably interfere with on the private (personal) and family life of these individuals.

Anti-corruption measures envisaged by the legislation should, in particular, comply with the requirements of legal certainty in order to ensure their effectiveness, efficiency, especially when it comes to subjects, conditions and grounds for the application of legal liability for committing corruption and other corruption-related offenses, as well as for preventing committing these offenses. Such measures should be proportional to the purpose of their establishment in the law and achieve this goal in the least burdensome way for constitutional rights and freedoms.

It is seen from the analysis of the provisions of clause 5 of Article 3.1 of the Law No. 1700 that they are not formulated sufficiently clearly, and some of them may be inconsistently applied; that the challenged provisions of the Law No. 1700 contain legal constructs of the law that prevent their addressees — individuals, which carry out activities related to prevention, counteraction to corruption, to clearly clarify their responsibilities for submitting a declaration of a person authorised to perform functions of the state or local self-government, to fully determine their behaviour and anticipate the consequences of their actions; in some cases, arbitrary interpretation of the controversial provisions of the Law No. 1700 by specially authorised actors (state authorities) in the field of combating corruption may lead to arbitrariness in bringing these individuals to legal liability, causing them to come to other negative legal consequences; the unclear wording in the provisions of Article 3.1.5 of Law No. 1700 of the concepts related to the definition of the circle of subjects covered by the Law No. 1700 makes it possible to extend these provisions to an indefinite number of persons who do not hold positions in state authorities or bodies of local self-government, and are engaged in public activities in the field of prevention and counteraction to corruption.

From the content of the challenged provisions of the Law No. 1700, it is impossible to clearly establish which particular individuals engaged in one or another activity in the field of prevention and counteraction to corruption should file a declaration of a person authorised to perform state or local government functions and whether criminal, administrative or other legal responsibility stipulated by law for failure to submit, late submission of this declaration, indication of knowingly false information may be applied to them.

The degree of state interference in the functioning of civil society institutions must pursue a legitimate aim, be proportionate and take into account the balance of private and public interests.

The Constitutional Court considers it necessary to draw attention to the fact that measures of financial control over the activities of associations of citizens and their members who do not exercise public authority or are not financed at the expense of the state budget or local budgets may not be excessive and such that disproportionately restricts freedom of political and public activity, and undermine the essence of the right of citizens to freedom of association.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court the provisions of Article 3.1.5, paragraph three of Article 45.3 of the Law «On Prevention of Corruption», clause 2 of Chapter II «Final Provisions» of the Law «On Amending Some laws of Ukraine regarding Peculiarities of Financial Control over Certain Categories of Public Officials».

Reference:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 18-rp/2001 dated December 13, 2001;

No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;

No. 21-rp/2010 dated October 6, 2010;

No. 2-rp/2012 dated January 20, 2012;

No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016.

Report of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) on the Rule of Law, adopted at its 86th plenary session, March 25–26, 2011,

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Barankevich v. Russia» dated July 26, 2007,

Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states «On the Legal Status of Non-Governmental Organizations» No. CM/Rec(2007)14, dated October 10, 2007,

Guiding Principles on Freedom of Association, published by the Bureau of Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in 2015,

Joint Opinion of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) and the Bureau of Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) on the Draft Laws No. 6675 «On Amendments to the Tax Code of Ukraine to ensure openness to the public information on the financing of the activities of public associations and the use of international technical assistance» and No. 6674 «On Amendments to Some Legislative Acts on ensuring openness to society providing of information on financing of the activities of public associations and the use of international technical assistance», approved by the Venice Commission at the 114th plenary session (Venice, 16–17 March 2018) CDL-AD(2018)006.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційною скаргою
Глуценка Віктора Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 392
Кримінального процесуального кодексу України

м. Київ
13 червня 2019 року
№ 4-р/2019

Справа № 3-208/2018(2402/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Глущенко В. М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають статтям 8, 29, 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс), які не надають можливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення.

Згідно з частиною другою статті 392 Кодексу ухвали, постановлені під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судових рішень, передбачених частиною першою цієї статті, окремому оскарженню не підлягають, крім випадків, визначених Кодексом; заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення, передбачене частиною першою цієї статті.

2. Вирішуючи порушене у конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Згідно зі статтею 21 Основного Закону України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах (стаття 1).

Конституційний Суд України виходить із того, що Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини і громадянина. З цією метою держава зобов'язана запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення. При цьому окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посиленних гарантій їх захисту.

2.2. Одним з фундаментальних конституційних прав людини є право на свободу та особисту недоторканність; ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частини перша, друга статті 29 Основного Закону України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України право на свободу передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо; право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Право кожного на свободу та особисту недоторканність закріплено також у Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 3), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (пункт 1 статті 5), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (перше речення пункту 1 статті 9).

Конституційний Суд України неодноразово вказував на те, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, які визначені в законі; обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011; абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Гарькавий проти України» від 18 лютого 2010 року зазначив, що особа не може бути позбавлена або не може позбавлятися свободи, крім випадків, встановлених у пункті 1 статті 5 Конвенції; цей перелік винятків є вичерпним, і лише вузьке тлумачення цих винятків відповідає цілям цього положення, а саме — гарантувати, що нікого не буде свавільно позбавлено свободи (§ 63).

Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність є також однією з засад кримінального провадження відповідно до пункту 5 частини першої статті 7 Кодексу і полягає в тому, що під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених Кодексом.

Конституційний Суд України виходить із того, що право на свободу та особисту недоторканність може бути обмежене, однак таке обмеження має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, принципів справедливості, рівності та домірності (пропорційності), із забезпеченням справедливого балансу інтересів особи та суспільства, на під-

ставі та в порядку, визначених законами України, з урахуванням актів міжнародного права, позицій Європейського суду з прав людини, за вмотивованим рішенням суду, прийнятим в порядку справедливої судової процедури.

2.3. Згідно з Основним Законом України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55).

Конституційний Суд України зазначає, що утвердження правової держави відповідно до приписів статті 1, другого речення частини третьої статті 8, частини першої статті 55 Основного Закону України полягає, зокрема, у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні ефективного механізму такого захисту. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях, зокрема від 25 листопада 1997 року № 6-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп, послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді.

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп сформулював юридичну позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має здійснюватися поступово, а саме спрямовуватися на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (пункт 2 мотивувальної частини).

Ця юридична позиція узгоджується з положеннями статті 13 Конвенції щодо ефективного засобу юридичного захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження.

Реалізація права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів має відповідати також вимозі стосовно доступності правосуддя, про що зазначено в актах міжнародного права — Загальній декларації прав людини 1948 року (стаття 8), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 14), Конвенції (стаття 6), Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятій Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 1985 року (пункт 4).

Відповідно до частини першої статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. При цьому за своєю суттю правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Гарантуючи відповідно до частини першої статті 55 Основного Закону України право особи на судовий захист, Конституція України визначає основні засади судочинства, метою закріплення яких є, зокрема, забезпечення неупередженості здійснення правосуддя судом, відповідність винесеного рішення верховенству права, а також своєчасне, ефективне та справедливе поновлення особи в правах протягом розумних строків.

Пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства визначено забезпечення права на апеляційний перегляд справи.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, зокрема, у Рішенні від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 зазначив, що реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної і касаційної інстанцій; перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Наведена юридична позиція була сформульована Конституційним Судом України на підставі чинної на той час статті 129 Основного Закону України. Після внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII пункт 8 частини другої статті 129 Основного Закону України передбачає забезпечення особі права на апеляційний перегляд справи.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), рішення, яким завершується розгляд справи, може стати предметом перегляду в суді вищого рівня в апеляційному порядку, і подання апеляційної скарги щодо такого рішення не може бути заборонено законом; водночас законом можуть бути встановлені обмеження чи навіть заборони щодо оскарження в апеляційному порядку окремих процедурних судових рішень.

На думку Конституційного Суду України, забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбаченого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи в цілому судом апеляційної інстанції, якому відповідає обов'язок цього суду переглянути по суті справу у спосіб всебічного, повного, об'єктивного та безпосереднього дослідження доказів з урахуванням доводів і вимог апеляційної скарги та перевірити законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи — одна з конституційних засад судочинства — спрямоване на гарантування ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина з одночасним дотриманням конституційних приписів щодо розумних строків розгляду справи, незалежності судді, обов'язковості судового рішення тощо.

Конституційний Суд України зазначав, що обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Згідно з пунктом 1 статті 52 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року будь-яке обмеження прав і свобод, що визначаються цією хартією, повинне здійснюватися на підставі закону з повагою до сутності цих прав і свобод; застосовані за принципом пропорційності обмеження можуть бути встановлені тільки тоді, коли вони потрібні та відповідають цілям і загальним інтересам, визнаним Європейським Союзом, або потребі захистити права і свободи інших осіб.

Відповідно до практики Європейського суду з прав людини у статті 6 Конвенції, якою передбачено право на справедливий суд, не встановлено вимоги до держав-учасниць засновувати апеляційні або касаційні суди; там, де такі суди існують, гарантії, що містяться у вказаній статті, повинні відповідати також і забезпеченню ефективного доступу до цих судів (§ 25 рішення у справі «*Delcourt v. Belgium*» від 17 січня 1970 року та § 65 рішення у справі «*Hoffmann v. Germany*» від 11 жовтня 2001 року). Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях також неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (§ 57 рішення у справі «*Ashingdane v. the United Kingdom*» від 28 травня 1985 року, § 96 рішення у справі «*Krombach v. France*» від 13 лютого 2001 року).

Конституційний Суд України виходить із того, що законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя, в тому числі права на свободу, захисту цих прав і свобод від порушень і протиправних посягань, а також від помилкових і неправосудних судових рішень. Механізм виправлення помилок суду першої інстанції апеляційним судом має відповідати критеріям і вимогам ефективності.

На думку Конституційного Суду України, обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом, має гарантувати особі ефективну реалізацію права на судовий захист задля досягнення цілей правосуддя, забезпечуючи захист інших конституційних прав і свобод такої особи. Обмеження доступу до суду апеляційної інстанції, як складової права на судовий захист, можливе лише з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, а також принципу верховенства права, відповідно до якого держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду, яка забезпечить ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема дасть можливість відновлювати порушені права і свободи особи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки суду першої інстанції.

2.4. Підстави та порядок застосування примусових заходів, які обмежують конституційне право людини на свободу та особисту недоторканність, зокрема у кримінальному провадженні, закріплені у Кодексі.

Як зазначено у статті 2 Кодексу, завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому

процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

З метою досягнення завдань кримінального провадження та для належного здійснення правосуддя у справах про вчинення кримінального правопорушення у Кодексі передбачено заходи забезпечення кримінального провадження, до яких належить, зокрема, тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого під вартою (статті 131, 176, 183 Кодексу).

Тримання під вартою є найбільш суворим запобіжним заходом, пов'язаним з обмеженням конституційного права особи на свободу, який полягає в примусовій ізоляції підозрюваного, обвинуваченого шляхом поміщення його в установу тримання під вартою на певний строк із підпорядкуванням режиму цієї установи.

Згідно з частиною першою статті 183 Кодексу тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу. До цих ризиків належать такі спроби підозрюваного, обвинуваченого, як переховування від органів досудового розслідування та/або суду; знищення, переховування або спотворення будь-яких речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконний вплив на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджання кримінальному провадженню іншим чином; вчинення іншого кримінального правопорушення чи продовження кримінального правопорушення, у якому особа підозрюється, обвинувачується.

Слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе: наявності обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу, і на які вказує слідчий, прокурор; недостатності застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні (частини перша, друга статті 194 Кодексу).

Звертаючись до суду з клопотанням про продовження строків тримання під вартою, слідчий, прокурор має викласти обставини, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився або з'явилися нові ризики, які виправдовують продовження тримання особи під вартою, та обставини, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою (частина третя статті 199 Кодексу).

Під час досудового розслідування ухвали слідчого судді про продовження строку тримання під вартою можуть бути оскаржені в апеляційному порядку (пункт 3 частини першої статті 309 Кодексу); на стадії провадження в суді першої інстанції такі ухвали окремому оскарженню не підлягають, заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення (частина друга статті 392 Кодексу).

Конституційний Суд України бере до уваги Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року № Rec(2006)13 державам-членам щодо

застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, умов, в яких воно має відбуватися, та про заходи забезпечення гарантій проти зловживань, якими визначено детальні стандарти щодо права на оскарження: «18. Будь-яка особа, що її утримують під вартою, як і будь-хто, щодо кого ухвалюється рішення стосовно продовження такого утримання або стосовно альтернативних заходів, повинна мати право оскаржити таке рішення та по ухваленні цього рішення повинна бути поінформованою про наявність такого права. 19. [1] Утримувана під вартою особа повинна мати самостійне право невідкладно звернутись до суду в питанні правомірності утримування її під арештом. [2] Це право може бути забезпечено у спосіб періодичного перегляду питання про утримання під вартою, що дозволяє порушити будь-яку проблему, пов'язану з таким зверненням».

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) в ухваленому на 118-му пленарному засіданні Резюме *amicus curiae* від 18 березня 2019 року № 939/2018 (CDL-AD(2019)001) (далі — Резюме) зазначила, що «національний (конституційний) законодавець може передбачити можливість апеляційного оскарження тимчасових заходів, як наприклад, тримання під вартою за рішенням суду першої інстанції та надати апеляційному органу повноваження вирішити це питання» (§ 49).

Розглядаючи питання, чи таке апеляційне оскарження має вирішуватись невідкладно або ж з підстав процесуальної ефективності в його розгляді може бути затримка поки не буде вирішено справу по суті, Венеційська Комісія, спираючись на панівну практику європейських держав, вважає бажаним, щоб окреме апеляційне оскарження було вирішене негайно з огляду на таке: «на відміну від розгляду клопотань щодо звільнення, поданих пізніше, розгляд апеляційної скарги іншим суддею — що не брав участі в ухваленні рішення про тримання під вартою й через це позбавлений упередженості на користь такого рішення — надає можливість виправити помилки, які могли бути допущено при ухваленні рішення про тримання під вартою підозрюваного або про подовження такого тримання»; «у питаннях такої ваги, як позбавлення волі, кращим є додатковий завчасний контроль, аніж контроль *ex-poste*, можливість якого наставатиме тоді, коли звільнення вже є неможливим, а його наслідком може бути лише відшкодування» (§ 50 Резюме).

На думку Венеційської Комісії, для того, щоб такі апеляційні оскарження не спричинили уповільнення судочинства й тим самим не призвели до процесуальності неефективності, законодавець може стосовно них запровадити суворі часові обмеження (§ 51 Резюме).

У частині другій статті 392 Кодексу зазначено, що ухвали, постановлені під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судових рішень, передбачених частиною першою цієї статті, окремому оскарженню не підлягають, крім випадків, визначених Кодексом; заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на судові рішення, передбачене частиною першою статті 392 Кодексу. Таким чином в оспорюваних положеннях Кодексу фактично встановлено, що право на апеляційне оскарження ухвали про продовження строку тримання під вартою у суді першої інстанції може бути реалізовано лише з відстрочкою на невизначений термін до оскарження рішення у справі.

Конституційний Суд України вважає, що неможливість своєчасного апеляційного перегляду рішення суду першої інстанції про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою унеможлиблює ефективну та оперативну (дієву) перевірку правомірності обмеження конституційного права особи на свободу на стадії судового розгляду. Неможливість оскарження особою чи її захисником в апеляційному порядку ухвали суду про продовження строку тримання під вартою створює умови, за яких помилкове рішення суду першої інстанції, чинне протягом тривалого часу, може призвести до тяжких невідворотних наслідків для зазначеної особи у вигляді безпідставного обмеження її конституційного права на свободу.

Надання особі права на апеляційний перегляд судового рішення про продовження строку тримання під вартою під час судового провадження є проявом гарантії виконання державою міжнародних зобов'язань зі створення умов із забезпечення кожному підозрюваному, обвинуваченому (підсудному) дієвого юридичного засобу захисту його конституційних прав і свобод відповідно до міжнародних стандартів, потрібною гарантією відновлення порушених прав, свобод і інтересів людини, додатковим механізмом усунення помилок, допущених судом першої інстанції під час розгляду кримінальних справ до ухвалення рішення по суті.

Наведене узгоджується з частиною четвертою статті 5 Конвенції щодо права кожного, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, ініціювати провадження, в якому суд без зволікання має встановити законність затримання та прийняти рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Крім того, можливість апеляційного оскарження та перегляду апеляційним судом рішення про тримання під вартою, ухваленого судом першої інстанції, має на меті, насамперед, уникнення свавільного позбавлення свободи.

Конституційний Суд України також зазначає, що положення статей 3, 21, 29 Конституції України у системному зв'язку з частиною першою її статті 55 зобов'язують орган законодавчої влади при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність, з обов'язковим збереженням справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, дотриманням вимог процесуальної дієвості, ефективності, швидкості процесу тощо.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства, а тому суперечать вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, частини першої статті 55 Основного Закону України.

3. Відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити

порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням, а також запровадити такий механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 55, 56, 61, 65, 66, 84, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті.

2. Зобов'язати Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кримінального процесуального кодексу України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

Citizen of Ukraine V. Hluschenko appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a complaint to declare the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure (hereinafter referred to as the Code), which do not provide for a possibility of a separate challenge in appeal of court rulings extending the detention period, ruled

during the court proceedings in the court of first instance before the adoption of the court decision on the merits as such that do not conform to the Constitution (unconstitutional).

The Constitutional Court of Ukraine proceeds from the fact that Ukraine, as a law-based state, has the priority of guaranteeing human and citizens' rights and freedoms. To this end, the state is obliged to introduce legal regulation that conforms to the constitutional norms and principles necessary to ensure the implementation of the rights and freedoms of each individual and their effective renewal. At the same time, separate constitutional values, in particular the inviolability of an individual as a guarantee against encroachment on the rights and freedoms of others, primarily the fundamental right to liberty, require enhanced guarantees of their protection.

The Constitutional Court notes that the right to liberty and personal immunity may be limited, but such a restriction should be exercised in compliance with the constitutional guarantees of the protection of human and citizens' rights and freedoms, the principles of justice, equality and proportionality, with a fair balance of interests of the individual and the society, on the basis and in accordance with the procedure established by the laws, taking into account acts of international law, positions of the European Court of Human Rights, by a motivated court decision, adopted in a fair trial.

According to the Constitutional Court of Ukraine, ensuring the right to appeal the case provided for in Article 129.2.8 of the Constitution should be understood as the guaranteed right to review the case of an individual as a whole by the court of appeal, which corresponds to the obligation of this court to review the case on the merits in the manner of comprehensive, complete, objective and direct examination of the evidence, with account of the arguments and requirements of the appeal, and verify the legality and substantiation of the decision of the court of first instance. Ensuring the right to appeal the case — one of the constitutional principles of judicial proceedings — is aimed at guaranteeing an effective judicial protection of human rights and freedoms with simultaneous respect of the constitutional requirements regarding reasonable time periods for reviewing a case, the independence of a judge, the mandatory nature of judicial decision, etc.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the scope of the right to appeal the case, as determined by law, should guarantee the effective implementation of the right of the individual to judicial protection in order to achieve the objectives of justice, while protecting other constitutional rights and freedoms of such individual. Restrictions on access to the court of appeal as a part of the right to judicial protection are possible only with the obligatory observance of the constitutional norms and principles, namely the priority of the protection of the fundamental human and citizens' rights and freedoms, as well as the principle of the rule of law, according to which the state has to introduce such an appeal review procedure, which will ensure the effectiveness of the right to judicial protection at this stage of the trial, in particular, will provide for a possibility to restore violations of the rights and freedoms of the individual and to prevent, as far as possible, the negative individual consequences of a possible mistake of the court of first instance.

The grounds and procedure for the application of compulsory measures that restrict the constitutional right of an individual to liberty and personal integrity, in particular in criminal proceedings, are enshrined in the Code.

Keeping in custody is one of the most severe preventive measure related to the restriction of the constitutional right of an individual to liberty, which implies the forced isolation of a suspect, accused by placing him/her in a detention facility for a certain period with subordination to the regime of the institution.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the impossibility of a timely appeal review of a decision of the court of first instance on the prolongation of a preventive measure in the form of detention prevents an effective and operative (efficient) review of the legitimacy of limiting the constitutional right of an individual to freedom at the trial stage. The impossibility of challenging by an individual or his/her counsel in an appeal the court ruling to extend the detention period creates conditions under which an erroneous decision of the court of first instance valid for a long time may lead to serious inevitable consequences for the said person in the form of an unjustified restriction of his/her constitutional right to liberty.

Granting the person the right to appeal a court decision on the extension of the detention period during the trial is a manifestation of the guarantee of the fulfilment by the state of the international obligations to create conditions for ensuring that each suspect, accused (defendant) has an effective legal remedy to protect his/her constitutional rights and freedoms in accordance with the international standards, a necessary guarantee of the restoration of the violated rights, freedoms and human rights, an additional mechanism for eliminating errors made by the court of first instance when considering criminal cases before making a decision on the merits.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) the provisions of Article 392.2 of the Code of Criminal Procedure regarding the impossibility of a separate challenge in appeal of court rulings extending the detention period, ruled during the court proceedings in the court of first instance before the adoption of the court decision on the merits and to oblige the Verkhovna Rada to bring the normative regulation, established by Article 392.2 of the Criminal Procedure Code, in accordance with the Constitution and this Decision.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-zp dated November 25, 1997;
- No. 9-zp dated December 25, 1997;
- No. 3-rp/2003 dated January 2, 2003;
- No. 11-rp/2007 December 11, 2007;
- No. 26-rp/2009 dated October 19, 2009;
- No. 10-rp/2011 dated October 11, 2011;
- No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016;
- No. 1-r/2017 dated November 23, 2017.

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Delcourt v. Belgium» of 17 January 1970;

«Ashingdane v. the United Kingdom» of 28 May 1985;

«Krombach v. France» of 13 February 2001;

«Garkavyi v. Ukraine» of 18 February 2010;

«Hoffmann v. Germany» of 11 October 2001.

1948 Universal Declaration of Human Rights,

1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

The Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, adopted by the General Assembly of the United Nations in 1985,

2000 Charter of Fundamental Rights of the European Union,

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. Rec(2006)13, dated September 27, 2006 to Member States on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse,

Amicus Curiae Brief of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) No. 939/2018 CDL-AD(2019)001 adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session on March 18, 2019.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою
Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положень частини другої
статті 392 Кримінального процесуального кодексу України

Конституційний Суд України 13 червня 2019 року ухвалив Рішення № 4-р/2019 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс) «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті» (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

При ухваленні Рішення Конституційний Суд України виходив з такого:

— «окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посилених гарантій їх захисту» (третє речення абзацу шостого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення);

— «право на свободу та особисту недоторканність може бути обмежене, однак таке обмеження має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, принципів справедливості, рівності та домірності (пропорційності), із забезпеченням справедливого балансу інтересів особи та суспільства, на підставі та в порядку, визначених законами України, з урахуванням актів міжнародного права, позицій Європейського суду з прав людини, за вмотивованим рішенням суду, прийнятим в порядку справедливої судової процедури» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення);

— «законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя, в тому числі права на свободу» (перше речення абзацу сімнадцятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Базуючись на наведеному та враховуючи такі акти «м'якого права», як Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року № Rec(2006)13 та Резюме *amicus curiae* Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) від 18 березня 2019 року № 939/2018 (CDL-AD(2019)001), у яких зазначено про доцільність впровадження у національне законодавство апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції про тримання особи під вартою, Конституційний Суд України у Рішенні дійшов таких висновків:

— «в оспорюваних положеннях Кодексу фактично встановлено, що право на апеляційне оскарження ухвали про продовження строку тримання під вартою у суді першої інстанції може бути реалізовано лише з відстрочкою на невизначене

ний термін до оскарження рішення у справі» (друге речення абзацу тринадцятого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «неможливість своєчасного апеляційного перегляду рішення суду першої інстанції про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою унеможливорює ефективну та оперативну (дієву) перевірку правомірності обмеження конституційного права особи на свободу на стадії судового розгляду. Неможливість оскарження особою чи її захисником в апеляційному порядку ухвали суду про продовження строку тримання під вартою створює умови, за яких помилкове рішення суду першої інстанції, чинне протягом тривалого часу, може призвести до тяжких невідворотних наслідків для зазначеної особи у вигляді безпідставного обмеження її конституційного права на свободу» (абзац чотирнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «можливість апеляційного оскарження та перегляду апеляційним судом рішення про тримання під вартою, ухваленого судом першої інстанції, має на меті, насамперед, уникнення свавільного позбавлення свободи» (друге речення абзацу шістнадцятого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «положення статей 3, 21, 29 Конституції України у системному зв'язку з частиною першою її статті 55 зобов'язують орган законодавчої влади при здійсненні регулювання обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність у кримінальному судочинстві гарантувати такій особі право на судовий захист, у тому числі можливість оскарження в апеляційному порядку будь-яких форм та способів обмеження її конституційного права на свободу та особисту недоторканність, з обов'язковим збереженням справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, дотриманням вимог процесуальної дієвості, ефективності, швидкості процесу тощо» (абзац сімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

— «положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства, а тому суперечать вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, частини першої статті 55 Основного Закону України» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

Категорично не погоджуючись із визнанням неконституційним оспорюваного положення Кодексу та релевантною аргументацією Рішення, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 392 Кодексу «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті».

1. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Однією зі складових конституційного принципу верховенства права є доступ до правосуддя.

Відповідно до частини першої статті 55 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України конституційне право людини на судовий захист є гарантією усіх прав і свобод людини і громадянина (абзац дев'ятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003); кожен під час розгляду будь-якої справи, в тому числі кримінальної, щодо діяння, у вчиненні якого обвинувачується, має право на правосуддя, яке відповідало б вимогам справедливості (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004); суди здійснюють правосуддя з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

У Конституції України встановлено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів України (пункт 3 частини першої статті 85); питання судоустрою, судочинства, статусу суддів визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

2. Згідно з частиною другою статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8).

Конституційний Суд України зауважив, що особі має бути гарантовано право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції, а після апеляційного розгляду справи сторони судового процесу можуть бути наділені правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції у випадках, визначених законом, що сприятиме забезпеченню реалізації принципу верховенства права (абзац другий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

Відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

На мою думку, право на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, необхідно розуміти як гарантоване право на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Водночас вказаний конституційний припис не позбавляє законодавця права передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що ухвалюється судом першої інстанції у процесі розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на таке оскарження.

Проте встановлені обмеження чи заборона не мають бути свавільними та несправедливими, а повинні переслідувати легітимну мету, бути пропорційними й обґрунтованими, не порушувати саму суть права на судовий захист.

З цього приводу Конституційний Суд України вже зазначав, що обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду не може бути свавільним та несправедливим; таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим; у разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015).

Таким чином, закріплення права на апеляційний перегляд справи як конституційної засади судочинства спрямоване на забезпечення розумних строків розгляду справи судом (пункт 7 частини другої статті 129 Основного Закону України), оскільки апеляційний перегляд будь-якого процесуального судового рішення, яким справа не вирішується по суті, може призвести до затягування судового процесу.

3. За статтею 2 Кодексу завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Кримінальне провадження — це досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (пункт 10 частини першої статті 3 Кодексу). Судове провадження — це кримінальне провадження у суді першої інстанції, яке включає підготовче судове провадження, судовий розгляд і ухвалення та проголошення судового рішення, провадження з перегляду судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, а також за нововиявленими або виключними обставинами (пункт 24 частини першої статті 3 Кодексу).

За статтею 131 Кодексу з метою досягнення дієвості кримінального провадження застосовуються заходи забезпечення кримінального провадження, до яких, зокрема, належать запобіжні заходи (частина перша, пункт 9 частини другої).

Тримання під вартою є найбільш суворим запобіжним заходом, пов'язаним із позбавленням особи свободи, який полягає в примусовій ізоляції підозрюваного, обвинуваченого шляхом поміщення його в установу тримання під вартою на певний строк із підпорядкуванням режиму цієї установи (абзац сьомий пункту 3

мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Під час досудового розслідування запобіжні заходи застосовуються слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження — судом за клопотанням прокурора (частина четверта статті 176 Кодексу).

Відповідно до статті 177 Кодексу метою застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а підставою його застосування є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений може: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

Тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу (частина перша статті 183 Кодексу).

Згідно зі статтею 194 Кодексу слідчий суддя, суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову в застосуванні запобіжного заходу, якщо під час розгляду клопотання прокурор не доведе наявності обставин, які свідчать про: наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу, і на які вказує слідчий, прокурор; недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні (частини перша, друга).

В ухвалі про застосування запобіжного заходу слідчий суддя, суд зазначає відомості про: кримінальне правопорушення (його суть і правову кваліфікацію із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність), у якому підозрюється, обвинувачується особа; обставини, які свідчать про існування ризиків, передбачених статтею 177 Кодексу; обставини, які свідчать про недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризикам, передбаченим статтею 177 Кодексу; посилання на докази, які обґрунтовують ці обставини; запобіжний захід, який застосовується (частина перша статті 196 Кодексу).

Строк дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою або продовження строку тримання під вартою не може перевищувати шістдесяті днів (частина перша статті 197 Кодексу).

За статтею 200 Кодексу прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися до слідчого судді, суду із клопотанням про зміну запобіжного

заходу; у клопотанні про зміну запобіжного заходу обов'язково зазначаються обставини, які: виникли після прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного заходу; існували під час прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного заходу, але про які слідчий, прокурор на той час не знав і не міг знати (частини перша, друга).

Відповідно до статті 201 Кодексу підозрюваний, обвинувачений, до якого застосовано запобіжний захід, його захисник, має право подати до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого здійснюється досудове розслідування, клопотання про зміну запобіжного заходу; слідчий суддя, суд зобов'язаний розглянути клопотання підозрюваного, обвинуваченого протягом трьох днів з дня його одержання; слідчий суддя, суд має право залишити без розгляду клопотання про зміну запобіжного заходу, подане раніше тридцяти днів з дня постановлення попередньої ухвали про застосування, зміну або відмову у зміні запобіжного заходу, якщо у ньому не зазначені нові обставини, які не розглядалися слідчим суддею, судом (частини перша, четверта, п'ята).

У разі постановлення слідчим суддею, судом ухвали про відмову у продовженні строку тримання під вартою, про скасування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або його зміну на інший запобіжний захід, про звільнення особи з-під варти або у випадку закінчення строку дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою підозрюваний, обвинувачений повинен бути негайно звільнений, якщо в уповноваженій службовій особи місця ув'язнення, під вартою в якому він перебуває, відсутнє інше судове рішення, що набрало законної сили і прямо передбачає тримання цього підозрюваного, обвинуваченого під вартою (частина п'ята статті 202 Кодексу).

У підготовчому провадженні суд має перевірити обґрунтованість застосування запобіжного заходу щодо обвинуваченого, пов'язаного з обмеженням його права на свободу та особисту недоторканність, та прийняти вмотивоване рішення, незважаючи на те, чи закінчився строк дії ухвали слідчого судді, постановленої на стадії досудового розслідування про обрання такого запобіжного заходу (друге речення абзацу восьмого пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017). Під час підготовчого судового засідання суд за клопотанням учасників судового провадження має право обрати, змінити чи скасувати заходи забезпечення кримінального провадження, в тому числі запобіжний захід, обраний щодо обвинуваченого; при розгляді таких клопотань суд додержується правил, передбачених розділом II «Заходи забезпечення кримінального провадження» Кодексу (частина третя статті 315 Кодексу).

Згідно зі статтею 331 Кодексу під час судового розгляду суд за клопотанням сторони обвинувачення або захисту має право своєю ухвалою змінити, скасувати або обрати запобіжний захід щодо обвинуваченого (частина перша); вирішення питання судом щодо запобіжного заходу відбувається в порядку, передбаченому главою 18 «Запобіжні заходи, затримання особи» Кодексу (частина друга); незалежно від наявності клопотань суд зобов'язаний розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою до спливу двомісячного строку з дня надходження до суду обвинувального акта, клопотання про застосування

примусових заходів медичного або виховного характеру чи з дня застосування судом до обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; за наслідками розгляду питання суд своєю вмотивованою ухвалою скасовує, змінює запобіжний захід у вигляді тримання під вартою або продовжує його дію на строк, що не може перевищувати двох місяців; до спливу продовженого строку суд зобов'язаний повторно розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою, якщо судове провадження не було завершено до його спливу (частина третя).

Зі змісту частини другої статті 392 Кодексу вбачається, що ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановлені під час судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, окремому апеляційному оскарженню не підлягають, заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до апеляційної скарги на рішення, ухвалене судом першої інстанції по суті.

З аналізу вказаних положень Кодексу випливає, що на стадії судового провадження забезпечується своєчасний та періодичний судовий контроль щодо законності, доцільності та обґрунтованості застосування такого запобіжного заходу, як тримання під вартою (продовження строку його дії), що виключає можливість свавільного обмеження конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність у процесі кримінального провадження. На цій стадії кримінального провадження також існує можливість зміни запобіжного заходу у виді тримання під вартою за клопотаннями сторін захисту й обвинувачення. Однак під час судового провадження ухвала суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою окремому апеляційному оскарженню не підлягає.

При дослідженні оспорюваного положення частини другої статті 392 Кодексу необхідно виходити з того, що ухвала суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановлена на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, не перешкоджає подальшому розгляду справи та не визначена законодавцем як така, що підлягає апеляційному оскарженню окремо від рішення, ухваленого судом першої інстанції по суті. Саме тому перегляд такої ухвали не може вважатися переглядом справи у розумінні пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, яким гарантовано забезпечення права на апеляційний перегляд справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Вказаний конституційний припис надає законодавцю певну свободу розсуду: або передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що ухвалюється судом у процесі розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на таке оскарження. Проте встановлені обмеження чи заборона не можуть бути свавільними та несправедливими, а повинні переслідувати легітимну мету, бути пропорційними і не порушувати саму суть права на судовий захист.

Положенням частини другої статті 392 Кодексу встановлено обмеження права на апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановленої на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті. Водночас оспорюваним положенням Кодексу перед-

бачено можливість включення заперечень проти такої ухвали до апеляційної скарги на ухвалене судове рішення по суті.

Легітимна мета зазначеного законодавчого регулювання пояснюється необхідністю виконання завдань кримінального провадження, до яких можна віднести захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого судового розгляду та вирішення справи у розумні строки. При цьому істотно важливим є захист прав, свобод та законних інтересів не тільки підозрюваного, обвинуваченого (зокрема, їхнього права на свободу), а й суспільства, держави та інших учасників кримінального провадження (особливо потерпілого та цивільного позивача, яким кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, і які можуть поновити свої права не раніше, ніж справу буде вирішено по суті).

Зі змісту Конституції України випливає, що завдання кримінального провадження засновані на принципах правової держави (стаття 1), «людиноцентризму» (статті 3, 21), верховенства права (стаття 8), а також на приписах щодо незалежності судді при здійсненні правосуддя та розумних строків розгляду справи судом (стаття 129).

До того ж встановлене законодавче обмеження апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановленої на стадії судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, є пропорційним та не порушує саму суть права на судовий захист. Так, на цій стадії кримінального провадження існує дієвий періодичний судовий контроль стосовно доцільності, обґрунтованості та законності тримання обвинуваченого під вартою, а також можливість для сторін кримінального провадження ініціювати питання щодо зміни або скасування цього запобіжного заходу. Натомість відсутність процедури «миттєвого» апеляційного оскарження ухвал суду, які постановлені під час судового провадження до винесення вироку, дозволяє забезпечити ефективно, повне, неупереджене вирішення судом справи по суті упродовж розумного строку. Законодавець також додержав необхідного балансу між охороною прав, свобод та законних інтересів усіх учасників кримінального процесу і захистом особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Підсумовуючи викладене, дотримуюся думки, що положення частини другої статті 392 Кодексу «щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті» не суперечить вимогам статей 1, 3, 8, 21, 29, 55, 129 Конституції України.

Отже, на мій погляд, положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою є таким, що відповідає Конституції України (є конституційним).

4. Відповідно до частини першої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Найважливішою ознакою суду є його незалежність та безсторонність (абзац сьомий пункту 5 мотивувальної

частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

За практикою Європейського суду з прав людини для визначення того, чи можна вважати суд незалежним, слід звернути увагу, серед іншого, на питання, чи існують ознаки незалежності такого органу; щодо питання безсторонності існують два критерії: суб'єктивний та об'єктивний; по-перше, суд має бути безстороннім із суб'єктивної точки зору, тобто жоден з членів суду не має проявляти будь-яку особисту прихильність або упередженість чи зацікавленість; якщо немає доказів протилежного, діє презумпція особистої безсторонності; по-друге, суд має також бути безстороннім з об'єктивної точки зору, тобто забезпечувати достатні гарантії для виключення будь-якого обґрунтованого сумніву з цього приводу (пункти 125, 126 рішення від 6 жовтня 2011 року у справі «Агрокомплекс проти України»).

Згідно зі статтею 90 Кодексу рішення національного суду, яке набрало законної сили і яким встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України, має преюдиціальне значення для суду, який вирішує питання про допустимість доказів.

Конституційний Суд України у Рішенні визначив, що «Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням, а також запровадити такий механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, рішення Конституційного Суду України є обов'язковими та остаточними, тому після їх опублікування викладені в них юридичні позиції Конституційного Суду України, перебуваючи у нормативній єдності з витлумаченими в цих рішеннях положеннями Конституції України, стають безпосередніми регуляторами суспільних відносин, зокрема визначають зміст та обсяг конституційних прав і свобод (абзац другий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, до приведення законодавчого регулювання, встановленого частиною другою статті 392 Кодексу, у відповідність із Рішенням право на апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження до ухвалення судового рішення по суті, має бути гарантоване на підставі Рішення.

Водночас з відповідних положень Кодексу випливає, що, переглядаючи ухвалу суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою, апеляційний суд оцінює докази щодо обґрунтованості продовження строку тримання під вартою та за результатами такої оцінки може дійти висновку про відсутність обґрунтованої підозри у вчиненні обвинуваченим кримінального правопорушення і тим самим констатувати наявність порушення його конституційного права на свобо-

ду, що матиме преюдиціальне значення для суду першої інстанції, який вирішує питання про допустимість доказів. Без сумніву, наведене істотно впливатиме як на суб'єктивну, так і на об'єктивну безсторонність суду першої інстанції при ухваленні ним остаточного судового рішення по суті.

Отже, визнання неконституційним положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою посягає на незалежність та безсторонність суду першої інстанції, а відтак і на право на судовий захист, гарантоване частиною першою статті 55 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційною скаргою
Глуценка Віктора Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 392
Кримінального процесуального кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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

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

вважаю за необхідне висловити **заперечення** щодо застосованої концепції та резолютивної частини Рішення.

I. Заперечення щодо концепції Рішення

I.1. Доктринальні вади Рішення

I.1.1. Розуміння апеляції

Конституційний Суд України стверджує, що «положення частини другої статті 392 Кодексу в частині неможливості окремого апеляційного оскарження ухвали суду першої інстанції про продовження строку тримання під вартою не гарантують особі ефективної реалізації її конституційного права на судовий захист, не відповідають критеріям справедливості та співмірності (пропорційності), не забезпечують справедливого балансу інтересів особи та суспільства» (абзац вісімнадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Таким чином, Конституційний Суд України розширив права обвинувачених, дозволивши апеляційне оскарження ухвал про продовження строку тримання під вартою.

Таким підходом Конституційний Суд України, з одного боку, підвищив роль та відповідальність судів у сфері обмеження свободи, з іншого — розпочав дискусію про межі та обсяг апеляційного оскарження після змін, внесених до Конституції України у 2016 році.

Назвати такий початок вдалим важко. Насамперед підхід, застосований у Рішенні, коли право на апеляційне оскарження і право на судовий захист фактично ототожнюються, не є продуктивним з огляду на ряд аргументів.

По-перше, апеляція не є абсолютною та необмеженою, оскільки існують випадки, коли її застосування неможливе фізично, адже події відбуваються у просторі і часі, а процеси повинні синхронізуватись. Тобто апеляція має певні межі і Конституційний Суд України повинен був встановити такі межі для цього випадку, однак не зробив цього.

Свобода є фундаментальною цінністю. Проте погляд на свободу як на абсолютну доміную, коли ігнорується ряд інших казуальних аспектів, зокрема особливості процедури, можливість паралельних засобів захисту, встановлення компенсацій, є занадто звulгаризованим.

Рішення спричинить масу проблем у правозастосовній практиці, в усякому разі до того моменту, поки не будуть внесені відповідні зміни у законодавство України. Апеляційні суди наразі змушені приймати скарги на ухвали про продовження строку тримання під вартою. Багато питань, пов'язаних з такими ухвалами, перебувають за межами нормативного регулювання, наприклад: на якому етапі допустиме подання апеляційної скарги; проблема перегляду обставин, зібраних до винесення відповідної ухвали; проблема упередженості при формуванні колегій для розгляду ухвал; проблема строків розгляду таких ухвал тощо. До речі, остання з проблем евентуально загрожує перетворити такий процес оскарження у безкінечний.

Тобто Конституційний Суд України не до кінця вирішив одну проблему і при цьому створив декілька нових.

I.1.II. Підміна функціональної компоненти. Тлумачення замість визначення конституційності

Конституційний Суд України так і не зміг визначити в Рішенні, у чому власне полягає проблема і якими засобами її слід вирішувати. Про це свідчить пункт 1 резолютивної частини Рішення, в якому визнається неконституційним «положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті».

Конституційний Суд України визнав неконституційним положення, яке не зазначене в законі.

При цьому слід розуміти, що в самій нормі не змінюється нічого. Тобто вона залишається такою ж. А такий варіант можливий лише у випадку офіційного тлумачення норми. Неконституційність означає зникнення норми або її частини, або нормативного акта в цілому. Таким чином, Конституційний Суд України винайшов формулу, за якою лише тлумачення норми *de facto* застосовується для того, щоб визнати не саму норму неконституційною, а «механізм», передбачений законодавцем. Тож, як було сказано, норма залишається незмінною. У Рішенні саме й сказано про необхідність запровадити «механізм гарантування права на свободу обвинуваченого, стосовно якого винесено ухвалу про тримання під вартою під

час розгляду кримінального провадження в суді першої інстанції, який не перешкоджатиме досягненню цілей правосуддя, не порушуватиме права інших учасників кримінального провадження та забезпечуватиме інші засади судочинства, зокрема розумні строки розгляду справи» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Застосування подібного підходу в принципі дозволяє визнати будь-яку норму неконституційною незалежно від того, є вона насправді неконституційною чи ні. Власне наведений підхід — це щось середнє між офіційним тлумаченням, упорядкуванням правозастосовної практики, що є прерогативою Верховного Суду, та законотворчістю — загалом антитеза конституційному контролю.

Така логіка Конституційного Суду України свідчить про те, що у вказаній справі визначалась не стільки конституційність норми, скільки здійснювалось її тлумачення. Тобто відбулась функціональна підміна повноважень.

Чому так відбулось?

Проблема, яка має місце, може бути вирішена не за допомогою засобів конституційного контролю, а лише законодавчим шляхом. Власне Конституційний Суд України і сказав про це у вже цитованому абзаці другому пункту 3 мотивувальної частини Рішення.

Цілком можливо, що підхід законодавця до вирішення цього питання неоднозначний, як і цілком можливе більш досконале врегулювання цих відносин на законодавчому рівні. Проте неоднозначне не означає неконституційне.

З огляду на наведене, можна стверджувати, що Конституційний Суд України, можливо, знайшов проблему, однак вона не може бути вирішена за допомогою засобів конституційного контролю. Це прерогатива суб'єктів законодавчої ініціативи, яких, по суті, Конституційний Суд України підмінив.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Таким чином, обраний концептуально-доктринальний підхід не дозволяє встановити конституційність або неконституційність оспорюваної норми.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг)

м. Київ
13 червня 2019 року
№ 5-р/2019

Справа № 1-17/2018(5133/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, чет-

вертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 51, ст. 833).

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

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII (далі — Закон № 1540).

Автори клопотання стверджують, що Закон № 1540, який визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі — Комісія), її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, порушує конституційні принципи поділу державної влади, законності, права і свободи людини і громадянина, основи економічної та податкової політики, правосуддя. На думку суб'єкта права на конституційне подання, передбачений у Законі № 1540 порядок підготовки та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів будь-яких актів Кабінету Міністрів України є неконституційним, оскільки, по суті, закріплює перебирання Комісією на себе повноважень інших суб'єктів державної влади. У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що окремі положення Закону № 1540 суперечать статтям 6, 8, 19, 36, 42, 43, 85, 92, 93, 96, 102, 113, 116, 129¹ Конституції України.

2. Колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 23 березня 2017 року відкрила конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону № 1540. У частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу другого частини третьої статті 5, частини другої статті 6, пункту 1 частини другої статті 7, абзацу другого частини сьомої статті 8, пункту 3 частини другої статті 9, частин першої, другої, третьої статті 11, частин другої, третьої, четвертої статті 12, статті 13, пунктів 2, 7 частини четвертої, частини шостої статті 14 Закону № 1540 та Закону № 1540 в цілому Конституційний Суд України Ухвалою від 4 квітня 2017 року № 4-у/2017 відмовив у відкритті конституційного провадження у справі.

3. Вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних положень Закону № 1540, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи дер-

жавної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

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

Юридичним вираженням суверенної волі Українського народу є Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від його імені (преамбула Конституції України). Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державно-владних повноважень. Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені.

Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визна-

ченій Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

3.2. Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України.

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання.

Закріплення такої гнучкої, але водночас чітко визначеної системи органів державної влади зумовлене необхідністю задоволення потреб державного та суспільного життя країни, які постійно змінюються, і забезпечення цілісності внутрішньої структури держави.

Визначення в Конституції України найменування органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможливує зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України. Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, в якому вказано, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до її статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Отже, утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України.

Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності.

3.3. За змістом Конституції України, крім органів державної влади, обов'язкове існування і найменування яких безпосередньо визначено Основним Законом України, у системі органів державної влади можуть бути утворені:

— міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 9¹ статті 116). При цьому не можуть бути змінені назви та основне цільове призначення тих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, назви яких прямо чи опосередковано вказані у Конституції України (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003);

— суди (законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя) (частина друга статті 125). При цьому не допускається створення надзвичайних та особливих судів (частина шоста статті 125);

— органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (відповідно до закону в системі правосуддя) (частина десята статті 131).

Таким чином, Конституцією України передбачено систему органів державної влади, яка може коригуватися уповноваженими суб'єктами лише у конституційно визначених межах. Утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією України порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Крім органів державної влади, Конституція України передбачає можливість створення відповідних органів і служб для забезпечення діяльності Верховної Ради України та Президента України.

Так, Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України; для підготовки і попереднього розгляду питань — тимчасові спеціальні комісії; для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, — тимчасові слідчі комісії (частини перша, друга, третя статті 89 Конституції України). За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003). Це також стосується вказаних тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій.

Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та

інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004).

3.4. Комісію утворено Указом Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 27 серпня 2014 року № 694 на виконання законів України «Про природні монополії», «Про електроенергетику», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

Верховна Рада України 22 вересня 2016 року прийняла Закон № 1540, яким визначено правовий статус Комісії, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення. Законом № 1540 Комісію виведено з підпорядкування Президента України та наділено статусом постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який здійснює державну владу у визначених законом сферах. Комісія має широке коло завдань, функцій та повноважень щодо державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг (частина перша статті 1 Закону № 1540).

Одним з основних принципів діяльності Комісії є її самостійність і незалежність; під час виконання своїх завдань, функцій та повноважень відповідно до закону Комісія діє самостійно та незалежно від будь-якого іншого органу державної влади, іншого державного органу, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, а також політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів; члени Комісії, інші посадові особи Комісії діють незалежно; будь-які письмові чи усні вказівки, розпорядження, доручення органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів, а також інших осіб, що стосуються виконання членами Комісії, її посадовими особами своїх функцій і повноважень відповідно до закону, є незаконним впливом; органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, суб'єктам господарювання, політичним партіям, громадським об'єднанням, професійним спілкам та їх органам забороняється втручатися у процеси державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5 Закону № 1540).

Комісія є юридичною особою публічного права, її роботу забезпечують центральний апарат і територіальні органи, на працівників яких поширюється правовий статус державних службовців; Комісія здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Комісія здійснює державне регулювання шляхом, зокрема, нормативно-правового регулювання, ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг, державного контролю та застосування заходів

впливу (частини друга, третя статті 1, частина перша статті 2, частина друга статті 3, абзац перший частини четвертої статті 8 Закону № 1540).

За Законом № 1540 Комісія посідає особливе (окреме) місце в системі органів державної влади в Україні. Комісія є незалежною у своїй діяльності, однак подає до Верховної Ради України звіт про діяльність і перебуває у визначеній законом взаємодії із Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади. За структурою Комісія є державним колегіальним органом, що складається з центрального апарату і територіальних органів.

Комісія за своїм статусом і повноваженнями не належить ні до органів законодавчої, ні до органів судової влади. Зі змісту Закону № 1540 випливає, що Комісія також не є міністерством або іншим центральним органом виконавчої влади, які згідно з пунктом 9¹ статті 116 Конституції України можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. Комісія не належить до системи органів виконавчої влади, її роботу не спрямовує і не координує Кабінет Міністрів України, як це встановлено щодо центральних органів виконавчої влади (частина перша статті 113, пункт 9 статті 116 Конституції України). Комісія також не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою при Президентові України, які згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України він може створити для здійснення своїх повноважень.

Аналіз положень Закону № 1540 дає підстави для висновку про те, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією Комісія має ознаки центрального органу виконавчої влади. У статті 3 Закону № 1540 встановлено, що до повноважень Комісії належить, зокрема, формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізація відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Комісії законом (пункт 3 частини другої); реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг є одним з основних завдань Комісії (пункт 6 частини третьої). Крім того, Комісія бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та центрального водовідведення (пункт 1 частини першої статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»), затверджує типовий договір про постачання та розподіл природного газу споживачу та правила надання послуг з постачання електричної енергії (частина четверта статті 19, частина п'ята статті 20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»).

Водночас окремі повноваження, якими Комісію наділено відповідно до Закону № 1540, зокрема щодо проведення цінової політики у сфері енергетики, Конституцією України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (пункт 3 статті 116 Основного Закону України), а згідно з чинним законодавством формування та реалізація державної політики у певній сфері покладаються на центральні органи виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства України забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено також здій-

снення державного нагляду (контролю) (частина друга статті 1, пункт 2 частини першої статті 17).

Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України.

Отже, утворення та функціонування Комісії у статусі постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який їй надано Законом № 1540, суперечить статтям 5, 6, 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України.

Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9¹ статті 116) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (пункт 12 частини першої статті 92). Закон України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682–III в первинній редакції встановлював, що національні комісії регулювання природних монополій, у тому числі у сферах передачі та розподілу електричної енергії, транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого постачання теплової енергії (що за Законом № 1540 належить до сфери регулювання Комісії), є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які утворюються та ліквідуються Президентом України (абзац перший частини першої статті 11). Конституційний Суд України, визнавши у Рішенні від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008 положення Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682–III щодо утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій Президентом України неконституційним, не поставив під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади.

3.5. Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України та Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Так, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України; у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 — що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні; у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 — що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від

2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010.

Отже, Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами.

3.6. Відповідно до Закону № 1540 до складу Комісії входять сім членів, у тому числі Голова; призначення на посаду члена Комісії здійснюється за результатами відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади, крім випадків, передбачених Законом № 1540; організацію та проведення конкурсного відбору здійснює Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Комісії (далі — конкурсна комісія), до складу якої входять: 1) дві особи, яких визначає Президент України; 2) дві особи, яких визначає Верховна Рада України: одна особа — за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить розвиток паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості та електроенергетики; одна особа — за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить житлово-комунальне господарство; комітети Верховної Ради України приймають рішення щодо кандидатур членів конкурсної комісії, які пропонуються Верховній Раді України для обрання, на основі пропозицій депутатських фракцій (груп); 3) одна особа, яку визначає Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у паливно-енергетичному комплексі; Президент України призначає на посаду члена (членів) Комісії з відібраних конкурсною комісією кандидатів не пізніше місячного строку з дня внесення конкурсною комісією відповідного подання; члени Комісії призначаються на посади указом Президента України (частини перша, друга, абзаци перший — п'ятий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої статті 8).

Згідно з частиною шостою статті 8 Закону № 1540 повноваження члена Комісії припиняються достроково за рішенням Президента України у разі: призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; визнання його судом недієздатним або обмежено дієздатним, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією; припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, зокрема в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я або у разі виходу на пенсію; подання заяви про відставку у разі принципової незгоди з рішенням (рішеннями) Комісії; невідповідності вимогам частини другої статті 7 Закону № 1540; смерті; не може бути підставою для звільнення члена Комісії набуття повноважень новообраним Президентом України; повноваження члена Комісії припиняються з дня видання указу Президента України про його звільнення.

Повноваження глави держави та єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо формування конкурсної комісії, як і право Президента України призначати

членів Комісії та достроково припиняти їхні повноваження, Конституцією України не передбачені. Вказані повноваження, закріплені Законом № 1540, виходять за межі конституційної компетенції парламенту і глави держави.

3.7. Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (частини друга, третя статті 8 Основного Закону України).

Визначені Конституцією України система органів державної влади, найменування державних органів, порядок їх утворення та функціонування можуть бути змінені виключно шляхом внесення змін до Основного Закону України в порядку, встановленому ним. У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України; перерозподіл конституційної компетенції через прийняття закону є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України (абзац четвертий пункту 1, абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини). Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, у Рішенні від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009 Конституційний Суд України вказав, що Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини), та визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу другої частини другої, частини третьої статті 14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759–XII, зазначивши, що участь глави держави та органу законодавчої влади у процедурі призначення на посади та звільнення з посад керівників Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України

Конституцією України не передбачена (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини).

Отже, прийнявши Закон № 1540, згідно з яким Комісія є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, членів якого призначає на посади та звільняє з посад Президент України, що не передбачено Конституцією України, Верховна Рада України вийшла за межі своїх конституційних повноважень і таким чином порушила приписи статей 6, 19, 85, 92, 106 Основного Закону України.

3.8. У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116), керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116), та в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Таким чином, повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатися не лише Конституцією України, а й законами України. Відповідно до Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України; організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України (пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120). Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом у супереч конституційним приписам.

Отже, оспорювані положення абзаців другого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону № 1540, у яких закріплено повноваження Президента України, та абзаців третього, четвертого частини третьої статті 8, у яких закріплено повноваження Верховної Ради України, є такими, що суперечать статті 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України, а положення абзацу п'ятого частини третьої статті 8 Закону № 1540 щодо повноваження Кабінету Міністрів України визначати члена конкурсної комісії не суперечить Конституції України.

4. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Зважаючи на те, що визнання неконституційними відповідних положень Закону № 1540 матиме правовим наслідком істотні прогалини у законодавстві стосовно порядку організації діяльності Комісії, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Конституційний Суд України вважає за необхідне відтермі-

нувати втрату чинності цими положеннями для приведення чинного законодавства у цій частині у відповідність із вимогами Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), абзац п'ятий частини третьої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

3. Частина перша статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частина шоста статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з 31 грудня 2019 року.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The subject of the right to constitutional petition — 46 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to recognise the Law «On

the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» (hereinafter referred to as the Law No. 1540) as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The authors of the petition argue that the Law No. 1540, which defines the legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the areas of energy and utilities (hereinafter referred to as the Commission), its tasks, functions, powers and the procedure for their implementation, violates the constitutional principles of separation of state power, the rule of law, human and citizens' rights and freedoms, the basis of economic and tax policy, and justice.

The Constitution establishes which bodies of state power in their powers or function are the only ones in the state and defines their name and procedure of formation (in particular, the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, the High Council of Justice, the National Bank, the Accounting Chamber), and which of them belong to a certain system and can be quantitatively and qualitatively changed (formed, reorganised, liquidated) in accordance with the Constitution (in particular, courts, executive bodies). That is, the Fundamental Law provides for the mandatory existence of some bodies of state power and the possibility of formation of others, clearly defined entities and the procedure for the formation of each state authority, its scope of activity and/or subject matter.

The definition in the Constitution of the name of the body of state power, its quantitative composition, the order of formation, the subjects of appointment/election and the release of its members and/or the head, etc., makes it impossible to change the principles of the activity of such an authority in the way other than by means of amending the Fundamental Law.

The formation of any state body is possible only by the subjects and in the manner prescribed by the Constitution. The legal status of the newly formed state body should be in line with its functional purpose, aim and tasks.

The Constitution provides for a system of state bodies, which can be adjusted by authorised actors only within the constitutionally defined limits. The creation of a new public body outside this system and in an order not provided for by the Constitution is possible only after the relevant amendments to the Fundamental Law have been introduced.

In addition to state bodies, the Constitution provides for the creation of appropriate bodies and services to ensure the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine.

The Commission was formed by the Decree of the President «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» No. 694, dated August 27, 2014, in compliance with the laws of Ukraine «On Natural Monopolies», «On Electricity», «On State Regulation in Public Utilities».

Under the Law No. 1540, the Commission has a special (separate) place in the system of state authorities in Ukraine. The Commission is independent in its activities, however, it submits to the Verkhovna Rada a report on its activities and is in interaction with the Cabinet of Ministers and other public authorities specified by law. As to its structure, the Commission is a state collegial body consisting of the central apparatus and territorial bodies.

The analysis of the provisions of the Law No. 1540 gives grounds to conclude that, according to the functional purpose, sphere of activity, competence, the Commission has features of a central executive body.

At the same time, the individual powers conferred to the Commission in accordance with the Law No. 1540, in particular regarding the implementation of price policy in the field of energy, are constitutionally assigned to the Cabinet of Ministers.

The Constitutional Court holds that the formation of a permanent independent state collective body, which according to the functional purpose, sphere of activity, powers has signs of a central executive body, but is not subjected to the Cabinet of Ministers and does not belong to the system of executive power, is not in line with the Constitution.

The Fundamental Law permits the formation of a public authority that will carry out state regulation, monitoring and control over the activities of economic entities in the areas of energy and utilities as the central executive body. In accordance with the Constitution, such a body may be formed by the Cabinet of Ministers (Article 116.1.9¹) with a legislative definition by the Verkhovna Rada of its organisation and activities (Article 92.1.12).

The Fundamental Law does not confer on the Verkhovna Rada the power to determine in its acts the powers of the parliament and the head of state beyond the limits established by the constitutional norms.

The powers of the head of state and the single legislature in Ukraine regarding the formation of a competitive commission, as well as the right of the President of Ukraine to appoint members of the Commission and to early terminate their powers, are not provided for by the Constitution. These powers, enshrined in the Law No. 1540, go beyond the constitutional competence of the parliament and the head of state.

By adopting the Law No. 1540, according to which the Commission is a permanently acting independent state collegial body which members are appointed and dismissed by the President, which is not provided for by the Constitution, the Verkhovna Rada has exceeded its constitutional powers and thus violated the provisions of Articles 6, 19, 85, 92, 106 of the Fundamental Law.

Unlike the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine, the powers of the Cabinet of Ministers can be determined not only by the Constitution but also by laws.

Given that declaring relevant provisions of the Law No. 1540 to be unconstitutional would legally result in significant gaps in the legislation as to the procedure for organising the activities of the Commission, which may prevent its functioning and the fulfilment of its tasks concerning the state regulation in the energy and utilities sectors, the Constitutional Court considers it necessary to postpone the loss of the effect by these provisions in order to bring the current legislation in this part in line with the requirements of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that conform to the Constitution (is constitutional) paragraph 5 of Article 8.3 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities» and such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from December 31, 2019 Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2,

3, 4, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law «On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 7-zp dated December 23, 1997;
- No. 3-rp/2000 dated March 27, 2000;
- No. 2-rp/2003 dated January 28, 2003;
- No. 5-rp/2003 dated March 5, 2003;
- No. 22-rp/2003 dated December 25, 2003;
- No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;
- No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;
- No. 1-rp/2007 dated May 16, 2007;
- No. 14-rp/2008 dated July 8, 2008;
- No. 19-rp/2008 dated October 2, 2008;
- No. 21-rp/2008 dated October 8, 2008;
- No. 17-rp/2009 dated July 7, 2009;
- No. 21-rp/2009 dated September 15, 2009;
- No. 32-rp/2009 dated December 17, 2009;
- No. 16-rp/2010 dated June 10, 2010;
- No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4,
частини першої, абзаців першого, другої частини другої статті 5,
абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого,
сорокового частини третьої, частини шостої статті 8
Закону України «Про Національну комісію,
що здійснює державне регулювання у сферах енергетики
та комунальних послуг» (справа про Національну комісію,
що здійснює державне регулювання
у сферах енергетики та комунальних послуг)

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 13 червня 2019 року ухвалив Рішення № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) (далі — Рішення).

У Рішенні Конституційний Суд визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), абзац п'ятий частини третьої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та такими, що **не відповідають** Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України викладаю окрему думку щодо Рішення.

1. Безперечним позитивним аспектом Рішення є те, що його мотивувальна частина починається з констатації, в контексті положень статей 1, 3, 5, 6 Конституції України, таких фундаментальних явищ та понять: *Український народ; носій суверенітету; єдине джерело влади; безпосередня та опосередкована*

демократія; суверенна воля Українського народу; поділ влади; система стримувань та противаг; конституціоналізм (пункт 3.1 Рішення).

Така фундаментальність у, здавалось би, прагматичному питанні щодо перевірки на конституційність акта парламенту, що містить порядок створення одного з регуляторів на ринку послуг, мною підтримується, оскільки йдеться про **Рішення Конституційного Суду**.

2. Прикладом виваженості позиції Конституційного Суду, який також заслуговує на підтримку, є застосування в Рішенні норми статті 91 Закону, що дозволила відтермінувати¹ втрату чинності положеннями, що визнані неконституційними, з метою забезпечення безперервності в регулюванні певного виду суспільних відносин.

Конституційний Суд у цьому та інших подібних випадках (як, наприклад, у справах, де виконання рішення Конституційного Суду буде впливати на перерозподіл витрат з бюджету) має більш активно застосовувати наявні в нього повноваження щодо втрати чинності акта, який визнаний неконституційним.

3. Водночас, на мою думку, Рішення містить декілька проблемних моментів, які можуть мати не лише короткострокові, а й середньо- та довгострокові негативні наслідки.

По-перше, фактично диференціюючи органи державної влади на ті, які є єдиними в державі й їх найменування та порядок формування встановлено в Основному Законі України, та ті органи державної влади, які належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені, Конституційний Суд не лише уникнув відповіді на питання щодо місця Конституційного Суду України та Верховного Суду в цьому поділі органів державної влади, а й створив передумови для подальшої юридичної невизначеності в цьому питанні, зарахувавши суди² до другого різновиду органів державної влади (абзац другий пункту 3.2 Рішення).

По-друге, сумнівним є посилання на існування сукупності органів державної влади як системи органів державної влади (абзац третій пункту 3.2, абзац п'ятий пункту 3.3, абзац другий пункту 3.7 Рішення), оскільки таке тлумачення суперечить загальнонауковому розумінню системи як такої, під якою розуміється **скінченна** множина взаємопов'язаних елементів, що в певній структурі утворюють єдине ціле, взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем, і має (система) певну мету свого створення та існування.

Перманентна реформа державного управління вказує на те, що сукупність органів державної влади не була та не може бути визнана системою органів державної влади, тому вказівка в Рішенні на існування такої системи є помилкою.

По-третє, викликає сумніви правильність судження про те, що утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченому Конституцією України (абзац п'ятий пункту 3.2 Рішення).

¹ У цьому випадку — до 31 грудня 2019 року.

² З Рішення незрозуміло, чи стосується відповідне твердження всіх судів, окрім Конституційного Суду та Верховного Суду.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України *органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.*

Отже, не лише Основний Закон України, а й інші закони можуть визначати підстави, повноваження з їх межами та спосіб дій органів державної влади, у тому числі щодо створення інших органів державної влади. Звісно, положення законів не можуть суперечити положенням Конституції України, але це означає, що лише приписами останньої визначаються суб'єкти та порядок створення органів державної влади.

Звужене тлумачення процитованого вище конституційного припису частини другої статті 19 в тексті Рішення є доволі наочним, при цьому в ньому не міститься вмотивованого пояснення такої невідповідності, тому можна вважати це твердження помилковим.

Наявність у Рішенні названої помилки підтверджується також положеннями чинного законодавства.

Так, згідно з частиною другою статті 167 Цивільного кодексу України *держава може створювати юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією та законом.*

Оскільки ті органи державної влади, які мають статус юридичної особи, є юридичними особами публічного права, зрозуміло, що при їх створенні відповідний орган державної влади керується *не лише* Конституцією України, а й іншими законами.

По-четверте, з наведених міркувань критично сприймаю твердження про те, що *«утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією порядку **можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України**»* (абзац п'ятий пункту 3.3 Рішення).

Фактично цей текст Рішення можна витлумачити так, що створення будь-якого нового «не системного» органу державної влади потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

Таким чином, виникає питання щодо легітимності створення таких відомих суспільству та, водночас, порівняно нових «не системних» органів державної влади, як: Державне бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та ін.

Створення цих та інших органів державної влади передбачено відповідними законами, а не безпосередньо нормами Конституції України, а тому з огляду на наведену в Рішенні мотивацію в подальшому може постати питання про конституційність норм законів, що передбачають створення цих органів державної влади.

По-п'яте, з мотивувальної частини Рішення випливає, що повноваження щодо створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, належить уряду — Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, з огляду на наявні та потенційні завдання та повноваження цього регулятора на ринку енергетики та комунальних послуг виникає припущення про

виникнення в найближчому майбутньому реального або потенційного конфлікту інтересів у діяльності цього органу державної влади, оскільки останній не зможе приймати «незручні» для уряду рішення, одночасно перебуваючи в його підпорядкуванні.

Усунення передумов для такого конфлікту інтересів є завданням парламенту — Верховної Ради України, однак Конституційний Суд, забезпечуючи верховенство Основного Закону України, має водночас усувати існуючі проблеми в нормативному регулюванні суспільних відносин та, за можливості, сприяти запобіганню появі нових проблем такого регулювання.

Зазначені недоліки мотивувальної частини Рішення відповідним чином впливають і на сприйняття мною його резолютивної частини.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України
«Про дострокове припинення повноважень
Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»

м. Київ
20 червня 2019 року
№ 6-р/2019

Справа № 1-152/2019(3426/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (Урядовий кур'єр, 2019 р., 23 травня).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 62 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що

не відповідає частині першій статті 8, частині другій статті 19, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

Президент України, керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою, сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, відповідно до пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України в Указі постановив:

«1. Припинити достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання.

2. Призначити позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року.

3. Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування позачергових виборів до Верховної Ради України».

Народні депутати України стверджують, що Указ містить лише перелік конституційних норм, які стосуються дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, без зазначення правового обґрунтування його прийняття. На думку суб'єкта права на конституційне подання, зміст Указу «не відповідає такому елементу верховенства права, як правова (юридична) визначеність».

У конституційному поданні зазначається, що Конституцією України не віднесено до повноважень Президента України встановлення факту наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а лише надано можливість видати указ за умови наявності юридичного факту — відсутності коаліції депутатських фракцій більше ніж один місяць від дня припинення її діяльності. Автори клопотання вказують, що днем припинення існування коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» слід вважати 17 травня 2019 року, а тому «Верховна Рада України восьмого скликання має гарантований Конституцією України один місяць для формування наступної коаліції». У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що Указ суперечить пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

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

2.1. За Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додер-

жання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Основного Закону України).

Одним із повноважень Президента України є припинення повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України).

Згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина сьома статті 83 Конституції України).

Отже, відповідно до Основного Закону України у Президента України виникає право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України протягом одного місяця не було сформовано нової коаліції депутатських фракцій.

2.2. Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини).

Конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 76 Конституції України). Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

2.3. Відповідно до Конституції України повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги; відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (частини третя, четверта статті 79). Із тексту присяги, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, випливає, що народний депутат України повинен «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Конституції України).

Згідно із Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI зі змінами (далі — Регламент), народні депутати України у Верховній Раді України формують депутатські фракції (частина перша статті 58). При цьому політична

партія має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті 58 Регламенту).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України за Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

3. Порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом (частини п'ята, дев'ята статті 83 Основного Закону України).

«Конституція України визначила коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України як окремого суб'єкта, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями. Основний Закон України уповноважує коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформовану відповідно до частин шостої, сьомої статті 83 Конституції України, вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Ознаками коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України є формування її депутатськими фракціями, а також чисельний склад, до якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Частина сьома статті 83 Конституції України передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України не тільки після проведення чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, а й після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Статтею 66 Регламенту визначався порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України припинялася у разі зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України до кількості народних депутатів України меншої, ніж визначено Конституцією України.

Діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вважалася припиненою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Повідомлення про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України мало бути опубліковане в газеті «Голос України» не пізніше ніж через чотири дні після офіційного оголошення про припинення її діяльності.

Однак наведене правове регулювання було виключено з Регламенту на підставі Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI.

Водночас рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина третя статті 90 Конституції України).

Президент України 21 травня 2019 року провів такі консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками, представниками та лідерами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

За відсутності правового регулювання питання щодо встановлення факту припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України учасники консультацій могли дійти висновку про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України з підстав, передбачених пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, а Президент України — ухвалити рішення з цього питання.

Верховна Рада України 21 лютого 2014 року внесла зміни до Конституції України, зокрема змінила редакцію статті 83, доповнивши її положеннями щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, та редакцію статті 90, наділивши Президента України правом достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадку невиконання вимог статті 83 Конституції України щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Разом із тим Верховна Рада України, обрана на позачергових виборах 26 жовтня 2014 року, протягом строку своїх повноважень не відновила у Регламенті правового регулювання питання припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, з яким пов'язується початок перебігу місячного терміну формування нової коаліції депутатських фракцій і конституційне право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо така коаліція депутатських фракцій не сформована. Внаслідок цього виник конституційний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, оскільки Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а Регламент, всупереч вимогам статті 83 Конституції України, не передбачає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Водночас носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи

місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори.

Таким чином, розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України.

4. Народні депутати України вважають, що Указ порушує принцип верховенства права, який відповідно до частини першої статті 8 Конституції України визнається і діє в Україні.

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року у Доповіді «Верховенство права» вказала, що основними критеріями розуміння верховенства права є, зокрема: доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; рівність перед законом.

Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

4.1. «Одним із елементів конституційного принципу верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну пове-

дінку від протиправної» (абзац шостий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність є ключовою у питанні розуміння верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин; юридична визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «легітимних очікувань») (Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

Принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави.

Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

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

4.2. Діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципом верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Законні очікування є одним із проявів справедливості у праві й передбачають юридичну визначеність правового регулювання щодо суб'єктів права. В аспекті статті 8 Конституції України юридична визначеність означає несуперечливість

такого регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права.

У контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права. Законні очікування — невід’ємна частина юридичної визначеності — виникають унаслідок законодавчої діяльності парламенту і полягають у тому, що якщо особа очікує досягнення певного результату, діючи відповідно до норм права, то має бути гарантований захист цих очікувань.

Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб’єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб’єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов’язаний із наслідками дій органів державної влади.

Конституційний Суд України зазначає, що кожна особа влаштовує своє життя з усвідомленням того, що правове регулювання вимагає стабільності й органи державної влади не можуть свавільно вносити зміни, які порушують засадничі принципи права. Отже, очікування індивіда у зв’язку зі зміною законодавчого регулювання є правомірними, якщо вони є розумними та існує можливість заподіяння шкоди від порушення таких очікувань.

Конституційний Суд України підкреслює, що під час правового регулювання суспільних відносин, пов’язаних зі здійсненням, зокрема, соціальної політики, у зв’язку з прийняттям нових законів або внесенням змін до чинних органи державної влади мають надавати особам можливість адаптуватися до нової правової ситуації, щоб їх законні очікування були захищені. Таким чином, законні очікування як складова принципу верховенства права є одним із основних критеріїв конституційної оцінки норм права.

4.3. Основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини.

Указ не стосується негативних прав людини, не спричинив їх обмеження або звуження, і за таких обставин частина перша статті 8 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу не є застосовною.

5. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов’язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу. Як підкреслив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України

забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Здійснення державної влади на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову завдяки визначеній Основним Законом України системи стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України.

Президент України має право припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України). Отже, Президент України наділений конституційним повноваженням дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106 Конституції України).

Указ містить посилання на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як на підставу його видання.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Президент України діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 51, 52, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The subject of the right to constitutional petition — 46 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to recognise the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections» No. 303/2019 dated May 21, 2019 (hereinafter referred to as the Decree) as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The People's Deputies claim that the Decree contains only a list of the constitutional norms relating to the early termination of the powers of the Verkhovna Rada, without specifying the legal substantiation of its adoption.

The Constitutional Court of Ukraine holds that the exercise of powers by the Verkhovna Rada is conditioned not only by the acquisition of powers by People's Deputies, but also by the formation of parliamentary factions in the Verkhovna Rada coalition.

The signs of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada are its formation by the parliamentary factions, as well as the numerical composition, which includes the majority of People's Deputies from the constitutional composition of the Verkhovna Rada.

The procedure for the work of the Verkhovna Rada, the basis for the formation, organisation and termination of the activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada are established by the Constitution and Rules of Procedure (Articles 83.5, 83.9 of the Fundamental Law).

In accordance with the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada, approved by the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» dated February 10, 2010 (hereinafter referred to as the Rules), People's Deputies in the Verkhovna Rada form the parliamentary factions (Article 58.1). In this case, the political party has the right to form only one parliamentary faction in the Verkhovna Rada (Article 58.2 of the Rules).

Article 66 of the Rules determined the procedure for termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, in particular, the activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada were terminated in the event of a decrease in the number of members of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada to the number of People's Deputies less than that specified by the Constitution.

The activities of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada were considered terminated since the official announcement thereon by the chairperson at the plenary session of the Verkhovna Rada.

Yet, the above legal Rules was excluded from the Rules on the basis of the Law «On Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» dated October 8, 2010.

At the same time, the decision on early termination of powers of the Verkhovna Rada is adopted by the President after consultations with the Chairman of the Verkhovna Rada, his deputies and heads of the parliamentary factions in the Verkhovna Rada (Article 90.3 of the Constitution).

On May 21, 2019, the President held such consultations with the Chairman of the Verkhovna Rada, his deputies, representatives and leaders of parliamentary factions in the Verkhovna Rada.

In the absence of legal regulation related to the establishment of the fact of the termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, the participants of the consultations could reach an opinion on the early termination of the powers of the Verkhovna Rada on the grounds provided for in Article 90.2.1 of the Constitution, and the President - to make a decision on this issue.

At the same time, the Verkhovna Rada, elected at the extraordinary elections on October 26, 2014, during the term of its powers did not restore in the Rules the legal regulation related to the termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, which is associated with the beginning of the one-month term for the formation of a new coalition of parliamentary factions and the constitutional right of the President to terminate the powers of the Verkhovna Rada ahead of schedule if such a coalition of deputy factions is not formed. Consequently, there arose a constitutional conflict between the President and the Verkhovna Rada about the reasons for the early termination of the powers of the Verkhovna Rada, which has no legal solution, since the Fundamental Law does not specify the order of termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada, and the Rules, contrary to the requirements of Article 83 of the Constitution, do not provide for the order of termination of the activity of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada.

At the same time, the people are the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine; the people exercise power directly and through the bodies of state power and local self-government (Article 5.2 of the Constitution). This fundamental provision is specified in the norm of Article 69 of the Constitution that the expression of the will of the people is exercised through elections.

Thus, the resolution of the constitutional conflict by the people through holding early elections to the Verkhovna Rada meets the requirements of Article 5.2 of the Constitution.

The People's Deputies believe that the decree violates the rule of law principle.

The Constitutional Court of Ukraine proceeds from the assumption that the rule of law means that public authorities are restricted in their actions by pre-regulated and declared rules that make it possible to envisage measures that will be applied in specific legal relationships and, therefore, the subject of law enforcement can foresee and plan actions and rely on the expected result.

Legal certainty presupposes that the legislator should strive for clarity in the setting the rules of law. Each individual should, in accordance with the specific circumstances, be aware what particular norm of law is applicable in a particular case and have a clear understanding of the specific legal consequences in the relevant legal relationships, given the reasonable and foreseeable stability of the norms of law.

In the context of the rule of law, legal certainty aims at ensuring clarity of the content of the norms of law. Legitimate expectations an integral part of legal certainty — arise as a result of legislative activity of the Parliament and imply that if a person expects to achieve specific result, acting in accordance with the rules of law, then the protection of these expectations must be guaranteed.

Thus, the Verkhovna Rada, when adopting laws, creates for the subjects of law application the legal grounds to be confident in obtaining appropriate opportunities, and therefore these subjects should be considered as having legitimate expectations that are to be protected. Such protection means preventing state bodies from abusing their authority when making decisions and taking appropriate action. That is, the main motive for protecting legitimate expectations is related to the consequences of the actions of state authorities.

The Constitutional Court notes that every person arranges his/her life being aware that the legal regulation requires stability and the state authorities cannot arbitrarily make changes that violate the fundamental principles of law. Consequently, the expectations of the individual in connection with the change of legislative regulation are legitimate if they are reasonable and there is a possibility of causing damage from violation of such expectations.

The Constitutional Court emphasises that in legal regulation of social relations connected with the implementation of social policy, in particular, in view of the adoption of new laws or amendments to the current ones, the state authorities have to provide a possibility to the individuals to adapt to the new legal situation in order that their legitimate expectations were protected. Thus, legitimate expectations as a component of the rule of law principle are one of the main criteria for the constitutional assessment of the norms of law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Decree of the President of Ukraine «On Early Termination of Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Appointment of Early Elections» No. 303/2019 dated May 21, 2019 as such that conforms to the Constitution (is constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 11-rp/98 dated July 7, 1998;

No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;

No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;

No. 4-rp/2008 dated April 1, 2008;

No.12-rp/2008 dated June 25, 2008;

No. 8-rp/2009 dated April 28, 2009;

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

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

Report of the European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission) on the Rule of Law, adopted at its 86th plenary meeting, March 25–26, 2011.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303 (далі — Указ).

Погоджуючись із ухваленим Судом рішенням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, вважаю за доцільне зосередити увагу на такому.

1. В Україні діяльність усіх органів державної влади, посадових осіб, у тому числі народних депутатів України, має відбуватися виключно на підставах, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України). Прийняття законів, інших нормативно-правових актів відповідно до частини другої статті 8 Конституції України має здійснюватися на основі Конституції України та відповідати їй. Саме додержання вказаних засад є невід’ємним елементом функціонування демократичної, правової держави, у якій утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Основного Закону України).

Впровадження у Конституцію України терміна «коаліція депутатських фракцій» відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі — Закон № 2222).

Конституцією України визначено вимоги до складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України:

— «У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією» (частини шоста — десята статті 83);

— Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції» (пункт 1 частини другої статті 90);

— Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції» (пункт 9 частини першої статті 106);

— «Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя статті 114).

Конституція України встановила чіткі та вичерпні вимоги до формування, складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — Коаліція) протягом усього періоду її існування. Ці вимоги не можуть бути змінені іншими нормативно-правовими актами, крім Конституції України.

Зазначене підтверджується такими рішеннями Суду.

У питанні утворення депутатських фракцій, Коаліції та її складу в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 Суд зазначив таке:

«За Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності. Частиною шостою статті 83 Конституції України передбачено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України; належність народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право» (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини).

У Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд наголосив, що «вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності. Таким чином, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій. Зокрема, відповідно до частини десятої статті 83 Конституції України депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (абзац другий підпункту 3.2.1 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, з наведених положень Конституції України, юридичних позицій Суду стосовно формування та складу Коаліції вбачається, що вимога про сукупну чисельність народних депутатів України стосується як моменту формування Коаліції, так і всього періоду її діяльності. Тобто Коаліція має бути сталим політичним утворенням та налічувати більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Суд також констатував, що до складу Коаліції можуть увійти лише ті народні депутати України, які перебувають у складі депутатських фракцій, що утворили Коаліцію, оскільки за Конституцією України вона формується виключно з депутатських фракцій, а не з окремих народних депутатів України, які не належать до депутатських фракцій. Лише депутатські фракції, які утворені політичними партіями у Верховній Раді України, є суб'єктами формування Коаліції. Інші суб'єкти формування Коаліції у Конституції України не передбачені.

2. За результатами проведення позачергових виборів до Верховної Ради України в листопаді 2014 року у Верховній Раді України восьмого скликання було утворено Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»¹ (далі — Коаліція «Європейська Україна»), до складу якої входили п'ять депутатських фракцій політичних партій, а саме:

- 1) «Блок Петра Порошенка» — 146 народних депутатів України;
- 2) «Народний Фронт» — 83 народних депутати України;
- 3) «Об'єднання «Самопоміч» — 32 народних депутати України;
- 4) «Радикальна партія Олега Ляшка» — 22 народних депутати України;
- 5) «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» — 19 народних депутатів України.

Вказані депутатські фракції 27 листопада 2014 року уклали Угоду про Коаліцію «Європейська Україна»². На момент укладення Угоди Коаліція «Європейська

¹ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

² Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

Україна» налічувала 302 народних депутати України¹. Як бачимо, Коаліція «Європейська Україна» була сформована відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України виключно з депутатських фракцій тих політичних партій, які за результатами виборів пройшли до Верховної Ради України восьмого скликання.

З Коаліції «Європейська Україна» 18–19 лютого 2016 року вийшли такі депутатські фракції політичних партій:

- «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»²;
- «Об'єднання «Самопоміч»³;
- «Радикальна партія Олега Ляшка»⁴.

У Верховній Раді України восьмого скликання окремі народні депутати України за особистими заявами як виходили з депутатських фракцій політичних партій Коаліції «Європейська Україна», так і входили до їх складу, що змінювало кількісний склад Коаліції у спосіб, що не передбачений частиною шостою статті 83 Конституції України.

Наприклад, 2 лютого 2016 року Голова Верховної Ради України на ранковому п'ятдесят третьому пленарному засіданні третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Томенка Миколи Володимировича зі складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»⁵.

Голова Верховної Ради України 15 березня 2016 року на ранковому дванадцятому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Фірсова Єгора Павловича зі складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»⁶.

На ранковому двадцять четвертому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання 12 квітня 2016 року Голова Верховної Ради України повідомив про вихід народного депутата України Немировського Андрія Валентиновича зі складу депутатської групи «Воля народу» та його входження до складу депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка»⁷.

¹ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

² Стенограма вечірнього пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 18 лютого 2016 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6131.html>.

³ Стенограма ранкового пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 19 лютого 2016 року. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6134.html>.

⁴ Там само.

⁵ Стенограма ранкового п'ятдесят третього пленарного засідання третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6109.html>.

⁶ Стенограма ранкового дванадцятого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6137.html>.

⁷ Стенограма ранкового двадцять четвертого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6167.html>.

Згідно з даними офіційного сайту Верховної Ради України станом на 21 червня 2019 року кількісний склад депутатської фракції політичної партії «Блок Петра Порошенка» становив 128 народних депутатів України, депутатської фракції політичної партії «Народний Фронт» — 80 народних депутатів України¹, що в сукупності є значно меншою кількістю народних депутатів України за ту, яка необхідна для діяльності Коаліції «Європейська Україна» за частиною шостою статті 83 Конституції України.

Проте ні Голова Верховної Ради України, ні його заступники офіційно не оголосили про припинення діяльності Коаліції «Європейська Україна». За таких обставин майже неможливо встановити кількісний склад Коаліції «Європейська Україна» як у 2016 році, так і станом на травень 2019 року.

2.1. Ситуація, що склалася з Коаліцією «Європейська Україна», може бути пояснена такими змінами в законодавстві України.

У 2004 році Верховна Рада України прийняла Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665–IV (далі — Закон № 1665), яким була запроваджена пропорційна виборча система, за якої вибори народних депутатів України до Верховної Ради України здійснюються за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (частина третя статті 1).

Встановлена Законом № 1665 пропорційна виборча система не передбачала обрання народних депутатів України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Як зазначалося, Законом № 2222 було запроваджено словосполучення «коаліція депутатських фракцій» (окремі положення статей 83, 90, 106, 114 Конституції України).

Запровадження Законом № 1665 пропорційної виборчої системи зумовило потребу у внесенні до Конституції України змін Законом № 2222 для створення у Верховній Раді України стабільної Коаліції, відповідальної за формування Кабінету Міністрів України, прийняття законів та інших рішень парламенту.

Так, згідно з частиною десятою статті 83 Конституції України депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права Коаліції, передбачені цією Конституцією.

Реалізація цього положення Основного Закону України та формування на його підставі Коаліції є можливим лише за умови проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України виключно за пропорційною виборчою системою.

Це підтверджується також юридичною позицією Суду, викладеною в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, згідно з якою об'єднання депутатів у фракції має на меті консолідацію зусиль для досягнення цілей та завдань, визначених виборчими програмами політичних партій (виборчих блоків політичних партій),

¹ Депутатські фракції і групи Верховної Ради України восьмого скликання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions.

та об'єктивно приводить до необхідності дотримання депутатами вимог фракційної дисципліни; принципи демократичної правової держави, зокрема політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, обумовили конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі; в цьому процесі визначальну роль відведено депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій (друге речення абзацу першого, перше, друге речення абзацу другого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

У 2010 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI, яким затвердила Регламент Верховної Ради України (далі — Регламент). Частиною четвертою статті 59 Регламенту в первинній редакції було встановлено, що народний депутат України, якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним.

Після прийняття Регламенту 68 народних депутатів України звернулися до Суду з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно можливості формування Коаліції окремими народними депутатами України, зокрема такими, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні Коаліції.

Суд у Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 здійснив офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту в системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту, зазначивши, що положення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту «слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (пункт 1 резолютивної частини)¹.

Здійснивши офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту, Суд визнав право народних депутатів України брати участь у формуванні Коаліції, мотивуючи це посиланням на частину дев'яту статті 83 Конституції України, відповідно до якої порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності Коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом, а також тим, що тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України в Рішенні Суду від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 було

¹ Не погодившись з Рішенням від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010, судді Конституційного Суду України Домбровський І. П., Стецюк П. Б. та Шишкін В. І. виклали свої окремі думки. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/607>.

дано без урахування положень Регламенту, оскільки Тимчасовий регламент Верховної Ради України цим самим рішенням був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Крім того, вказане рішення Суд також аргументував, зокрема, й тим, що представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (частини друга, третя статті 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (абзац третій частини першої статті 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції — все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI (далі — Закон № 4061), на підставі якого втратив чинність Закон № 1665.

У Законі № 4061, на відміну від Закону № 1665, встановлено обрання народних депутатів України до Верховної Ради України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою (далі — змішана виборча система) — 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, інші 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1).

Закон № 4061 чинний, і на його підставі Центральна виборча комісія згідно з Указом здійснює організацію та проведення, зокрема, позачергових виборів народних депутатів України до Верховної Ради України.

Таким чином, Коаліція відповідно до положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України може бути сформована лише якщо проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України (як чергових, так і позачергових) відбудеться на основі пропорційної виборчої системи, а не за змішаною виборчою системою.

Це пояснюється тим, що за змішаною виборчою системою (Закон № 4061) лише депутатські фракції політичних партій, обраних за результатами проведення виборів, не зможуть сформувавши Коаліцію, якщо до депутатських фракцій не увійдуть народні депутати України, обрані за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах, оскільки за змішаною виборчою системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій може бути обрано не більше 225 народних депутатів України.

Цей висновок підтверджується й частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно з якою депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу

якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією.

Отже, проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою відповідно до Закону № 4061, на відміну від пропорційної виборчої системи, не узгоджується з Конституцією України в частині забезпечення формування та діяльності Коаліції.

На підставі аналізу положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з її статтями 1, 3, 6, 8, 19, Закону № 4061, враховуючи юридичні позиції Суду, викладені у рішеннях від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, можна дійти висновку, що поширена у Верховній Раді України восьмого скликання практика виходу із та входження народних депутатів України до депутатської фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, не відповідає наведеним положенням статті 83 Конституції України, оскільки окремі народні депутати України не є суб'єктами формування Коаліції.

Формувати Коаліцію відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України мають право лише депутатські фракції, утворені політичними партіями. Вхід народного депутата України до або його вихід із депутатської фракції політичної партії, яка бере участь у формуванні Коаліції або перебуває у її складі, не передбачені Конституцією України, а отже, суперечать їй. Такий індивідуальний перехід народних депутатів України до депутатських фракцій Коаліції може суттєво вплинути на склад Коаліції як щодо її збільшення, так і щодо її зменшення, що не відповідає частинам шостій, десятій статті 83 Конституції України.

Отже, індивідуальна участь окремих народних депутатів України у депутатській фракції, що перебуває у Коаліції, є нелегітимною, а також суперечить конституційним засадам здійснення державної влади, встановленим частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Конституції України.

За таких обставин індивідуальна участь окремих народних депутатів України в депутатській фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, суперечить засадам демократичної, правової держави, якою є Україна відповідно до статті 1 Конституції України.

3. Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою (стаття 1 Конституції України).

У Конституції України — Основному Законі України — визначено систему органів державної влади в Україні, зокрема встановлено органи законодавчої та виконавчої влади, якими є Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні та Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади (стаття 75, частина перша статті 113).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Конституції України).

У частині другій статті 6, частині другій статті 19 Конституції України встановлено засадничі вимоги до функціонування всіх органів державної влади в Україні, якими передбачено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Особливість конституційно-правового статусу Президента України як глави держави (гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина) полягає у тому, що він хоч і не належить до жодної з гілок законодавчої, виконавчої та судової влади, це не змінює його конституційного обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону України).

3.1. Порядок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та проведення позачергових виборів до неї визначено в частині другій статті 77, частинах другій — п'ятій статті 90, пунктах 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За результатами проведення чергових виборів Президента України, які відбулися 31 березня та 21 квітня 2019 року, 20 травня 2019 року на урочистому засіданні Верховної Ради України новообраний Президент України склав присягу.

Після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України у своїй інавгураційній промові Президент України заявив: «Я розпускаю Верховну Раду України восьмого скликання»¹.

Однак відповідно до частини третьої статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Отже, оголосивши 20 травня 2019 року про свій намір розпустити Верховну Раду України восьмого скликання відразу після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України без додержання вимоги частини третьої статті 90 Конституції України щодо проведення консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президент України діяв поза межами вказаної норми Основного Закону України.

3.2. Президент України 21 травня 2019 року видав Указ, яким, зокрема, припинив достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання (стаття 1) та призначив позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року (стаття 2).

¹ Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>

Указ містить посилання на частину другу статті 77, частини шосту, сьому статті 83, пункт 1 частини другої статті 90, пункти 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

У частині другій статті 90 Конституції України вичерпно встановлено випадки дострокового припинення повноважень Верховної Ради України:

«Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися».

Якщо є одна з підстав, передбачених у частині другій статті 90 Конституції України, то Президент України повноважний призначити позачергові вибори до Верховної Ради України.

Згідно з частиною третьою статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Відповідно до інформації, розміщеної на сайті Президента України, вранці 21 травня 2019 року глава держави провів консультації (зустріч) з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання¹.

Як убачається зі змісту Указу, правовою підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання стало те, що протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано Коаліцію відповідно до статті 83 Конституції України².

Указ також містить посилання на частину другу статті 77 Конституції України, відповідно до якої позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Зі змісту частини другої статті 77 Конституції України вбачається, що шістдесятиденний термін проведення позачергових виборів до Верховної Ради України має розпочинатися з дня опублікування рішення (указу) Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та закінчитися в переддень проведення таких виборів.

¹ Зустріч Президента України Володимира Зеленського з керівництвом Верховної Ради та парламентських фракцій. URL: <https://www.president.gov.ua/news/trivaye-zustrich-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-z-55541>.

² На зустрічі з керівництвом Верховної Ради та лідерами парламентських фракцій і груп Президент України, зокрема, заявив, що «Юридична підстава для розпуску — з 2016 року не існувало коаліції». URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-golovnim-argumentom-dlya-rozpusku-verhov-55545>.

Частиною другою статті 77 Конституції України встановлено чітку та безальтернативну вимогу щодо періоду проведення позачергових виборів до Верховної Ради України — шістдесят днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

В Указі встановлено, що дата проведення позачергових виборів до Верховної Ради України — 21 липня 2019 року (стаття 2), проте Указ був опублікований 23 травня 2019 року в газеті «Урядовий кур'єр».

Отже, шістдесятиденний термін, передбачений частиною другою статті 77 Конституції України, почав обчислюватися 23 травня 2019 року і мав би закінчитися 21 липня 2019 року, яке водночас є днем проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Таким чином, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відбувається з порушенням частини другої статті 77 Конституції України, оскільки з 23 травня (день опублікування Указу) по 20 липня 2019 року становить 59, а не 60 днів.

Наведене дає підстави для висновку про неузгодженість дії Указу в часі з частиною другою статті 77 Конституції України.

4. Україна проголошена демократичною, правовою державою, у якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України).

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Суд роз'яснив, що здійснення народного волевиявлення у формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні; результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими (абзаци третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Належність влади народу обумовлює визначення політичних прав громадян. За Конституцією України громадяни України мають такі політичні права: на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (стаття 34); на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36); брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38); збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (стаття 40).

У питанні щодо здійснення виборчого права Суд зазначав, що виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним

до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Шляхом проведення виборів народних депутатів України здійснюється реалізація виборчих прав громадян та формування Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України).

Таким чином, організація та проведення виборів народних депутатів України спрямовані на забезпечення здійснення виборчих прав громадян, їх вільного волевиявлення та прав всіх суб'єктів виборчого процесу, які беруть участь у виборах.

4.1. За Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (статті 69, 71).

У статті 11 Закону № 4061 визначено процес організації та проведення виборів народних депутатів України (виборчий процес), встановлено його поняття, засади та етапи.

Встановлений Законом № 4061 виборчий процес має забезпечувати вільне народне волевиявлення на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

В Україні як демократичній, правовій державі виборчий процес має відбуватися як з додержанням конституційних засад щодо здійснення вільного волевиявлення народу через вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права, забезпечення права брати участь в управлінні державними справами (статті 5, 38, 69, 71 Конституції України), так і з додержанням строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, встановленого в частині другій статті 77 Основного Закону України.

Таким чином, додержання встановленого частиною другою статті 77 Конституції України строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України є елементом верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Суддя Конституційного Суду України

М. ГУЛЬТАЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

1. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України є окремим суб'єктом, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009). У зазначеному рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що «внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини). Прикметно, що Конституційний Суд України п'ять разів зробив наголос на вирішальній ролі коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — коаліція) у формуванні українського уряду в цьому невеликому за обсягом рішенні. Як наголошує в Аналітичній довідці, долученій до матеріалів справи, відомий український конституціоналіст Всеволод Речицький, «єдина легітимна (конституційна) мета створення парламентської коаліції — це формування вітчизняного Уряду, а потім, у разі необхідності, «доформування» його повного складу».

2. Мета діяльності, функціональне призначення та повноваження коаліції визначені Конституцією України. До повноважень коаліції належить: 1) внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Коаліція має функціонувати на постійній основі, а не лише в період первинного формування уряду після складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним парламентом. У разі припинення повноважень одного з урядовців, тобто коли з'являється вакантна посада в уряді, коаліція має без зволікань вносити Прем'єр-міністру України відповідні пропозиції, що випливає з тлумачення вимог частини восьмої статті 83, пункту 2 частини другої статті 90 та статті 114 Конституції України у їх системному взаємозв'язку. Це зумовлено, зокрема, стратегічно важливим значенням законодавчого забезпечення належного та безперервного функціонування Кабінету Міністрів України у повному складі, передбаченому Конституцією України. Тобто коаліція, яка формується «на основі узгодження політичних позицій», має узгодити компромісну політичну фігуру (кандидатуру на посаду міністра), яка здатна (за переконанням коаліції) забезпечити

реалізацію визначених підходів (засад, принципів, ідей, напрямів тощо) у певній сфері та розробляти відповідну державну політику, адже саме на міністерство покладається формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах (частина друга статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166–VI). Посадовець, який виконує функції міністра у статусі «тимчасово виконуючого обов'язки», навряд чи зможе повноцінно та ефективно здійснювати повноваження урядовця (адже його статус є непевним з огляду на те, що у будь-який час його можуть звільнити та замінити на іншого «тимчасово виконуючого обов'язки»), а уряд не буде мати повного складу всупереч вимогам Конституції України.

У період з липня 2016 року до початку лютого 2019 року уряд видав декілька розпоряджень про «тимчасове покладення виконання обов'язків» окремих міністрів на визначених осіб. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 року № 550-р виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України з 1 серпня 2016 року покладено тимчасово на першого заступника Міністра охорони здоров'я України Супрун Уляну Надію. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 920-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства України покладено тимчасово на першого заступника Міністра аграрної політики та продовольства України Мартинюка Максима Петровича. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 43-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства України з 8 лютого 2019 року покладено тимчасово на заступника Міністра аграрної політики та продовольства України з питань європейської інтеграції Трофімцеву Ольгу Василівну. Крім цього, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2019 року № 57-р визначено «з метою забезпечення безперервності роботи Міністерства охорони здоров'я України першому заступнику Міністра охорони здоров'я України Супрун Уляні Надії тимчасово, до призначення Міністра охорони здоров'я України в установленому законом порядку, забезпечити виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України, крім виключних повноважень Міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1096 «Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності».

Таке покладання обов'язків окремих міністрів тимчасово на певних посадових осіб не є тотожним призначенню міністрів у порядку, встановленому чинною Конституцією України. При цьому за умови фактичного здійснення на постійній основі функцій окремих міністрів певними особами, формально призначеними тимчасово виконуючими обов'язки відповідних міністрів, Кабінет Міністрів України не можна вважати повністю сформованим у розумінні вимог пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України. Узгодження політичних позицій депутатських фракцій, що є учасниками коаліції, означає насамперед пошук та досягнення політичного компромісу як щодо засад функціонування коаліції (йдеться перш за все про ідеологічні, філософські, теоретичні та інші основи, стратегічні напрями подальшої трансформації економічної, соціальної, духовно-культурної та інших сфер), так і щодо кандидатур на посади урядовців, які мають втілювати зазначені засади в життя. Слід зауважити, що саме внесення пропозицій щодо них і є визна-

чальним повноваженням коаліції. Саме тому конституційний обов'язок коаліції щодо внесення згідно з Конституцією України пропозицій стосовно кандидатур до складу Кабінету Міністрів України не можна вважати виконаним належним чином. Неспроможність коаліції упродовж кількох місяців узгодити між депутатськими фракціями та внести відповідні пропозиції щодо компромісних кандидатур до складу уряду, тобто така тривала її бездіяльність, є підтвердженням фактичного припинення діяльності коаліції. З огляду на це слід вважати, що станом на 21 травня 2019 року існували як юридичні, так і фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів.

3. Неприйнятним є твердження про те, що відсутність законодавчого врегулювання порядку припинення коаліції начебто унеможлиблює з'ясування моменту такого припинення. Навіть за умови збереження такого порядку у Регламенті Верховної Ради України (насправді за Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI згадки про коаліцію були виключені з Регламенту Верховної Ради України) суб'єкт, якому за Конституцією України надане повноваження щодо дострокового припинення повноважень парламенту, мав би визначати факт припинення чи продовження діяльності коаліції на власний розсуд.

Так само безпідставними є твердження щодо потреби мотивувати дострокове припинення повноважень парламенту у тексті відповідного Указу Президента України. Такої вимоги у Конституції України немає, а державотворча практика зарубіжних держав свідчить про те, що досить часто подібні акти не містять такого обґрунтування. Так, після ухвалення Конституції Французької Республіки у 1958 році глава держави п'ять разів достроково припиняв повноваження Національних зборів Французької Республіки й жодного разу в самому акті щодо такого припинення не було наведено ні мотивів, ні будь-яких інших аргументів на користь ухваленого рішення про дострокове припинення повноважень нижньої палати парламенту.

Суддя Конституційного Суду України

В. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

Не можу погодитися з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення), виходячи з таких аргументів.

1. Принцип народовладдя не слід протиставляти принципам верховенства права і поділу влади

Поділ влади, верховенство права, які роблять реальним захист прав людини, є суттю ідеї конституції в сучасній державі. Конституція України містить відповідні застороги, які можуть бути ефективними за умови їх підкріплення інституційними механізмами. Конституційні принципи поділу влади (стаття 6) та верховенства права (стаття 8) є фундаментальними принципами, згідно з якими необхідно сприймати увесь текст Конституції України та її імпліцитну частину у розумінні відносин між вищими конституційними органами влади (парламентом, главою держави, урядом). Принцип поділу влади втілений у низці інших конституційних норм, окреслюючи «встановлені Конституцією межі» для здійснення повноважень кожною гілкою влади. Принцип поділу влади й механізм «стримувань і противаг», які запроваджені в конкретних засобах взаємного впливу та контролю між органами державної влади, здійснює, зокрема, такі конституційні функції, як запобігання узурпації влади (частини третя, четверта статті 5 Конституції України) та запобігання порушенню конституційних гарантій прав людини.

Слід виходити з того, що необмежена влада не спроможна забезпечити відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3 Конституції України) та очевидно є загрозою і для верховенства права, і для демократії.

Ще більшою мірою повага до принципу поділу влади повинна бути виявлена під час перевірки на предмет конституційності тих актів, які є наслідком прояву розсуду вищих органів державної влади. До таких актів належить Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року (далі — Указ).

З урахуванням унікально сильної ролі Президента України в системі конституційних органів влади в Україні (порівняно з іншими європейськими державами) Конституційний Суд України (далі — Суд) повинен базуватися на тому, що сучасна конституційна демократія заснована не лише на виборах, а й на принципах верховенства права та поділу влади.

Однак у Рішенні підкреслено інший підхід, за якого гіпертрофоване розуміння виборів як реалізації принципу народовладдя сприймається в конфлікті з іншими конституційними принципами.

Висновок Суду про те, що «розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України» (пункт 3 Рішення), є сумнівним із огляду на сутність і логіку. По-перше, народ як публічний суб'єкт конституційних відносин здійснює владу також не довільно, а в порядку, визначеному Конституцією України. **Те, що Конституція України підкреслює його роль як «носія суверенітету і єдиного джерела державної влади», не може бути витлумачене як свавільне здійснення від його імені будь-якого обсягу влади.** Згідно з Конституцією України, яка є результатом здійснення народом установчої влади, саме Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших актів (частина перша статті 147), зокрема — актів Президента України (частина перша статті 150).

По-друге, **народ через вибори виявляє свою волю щодо надання мандата членам парламенту, однак не вирішує питання конституційності конкретного акта, який поставлено під сумнів іншим учасником юридичного спору.**

Важливо звернути увагу, що сильні європейські конституційні суди після Другої світової війни були створені в Німеччині та Італії — саме в тих державах, які мали трагічний досвід формування тоталітаризму через народні голосування, коли з самого початку конституційні межі не завадили владі більшості зруйнувати і демократію, і верховенство права. Крім того, місія Конституційного Суду України, як і інших європейських конституційних судів, полягає у здійсненні контрмажоритарної функції — стримування волі більшості конституційними рамками.

2. Яким мав бути масштаб конституційного контролю Указу Президента

Конституційний Суд України вирішує питання конституційності на підставі Конституції України, її принципів і норм, здійснивши їх тлумачення, а не в інший спосіб.

Для окреслення масштабу контролю конституційності важливо зробити три попередні зауваження:

а) оцінку конституційності акта й відповідне сприйняття конституційних принципів і норм Суд не може здійснювати через аналіз та застосування законодавства України (наприклад, Регламенту Верховної Ради України) та, тим більше, документів чи поведінки в рамках політичного процесу в депутатському складі парламенту;

б) Конституцію України необхідно сприймати як цілісний документ, який за своєю природою не може мати прогалів, тобто не можна стверджувати, що «що-небудь» у Конституції України «не визначено» (саме на конституційну прогалину Суд указав у пункті 3 Рішення);

в) тягар доказування у справі безумовно повинен бути покладений на суб'єкта конституційної влади, який, видавши Указ, проявив розсуд у здійсненні владного повноваження, — на Президента України. Це впливає з того, що 21 травня 2019 року Президент України безумовно мав прерогативу в оцінці фактичних даних і права, які обґрунтовують видання Указу. Суд не вказав на це. Річ не лише в тому, наскільки формулювання обґрунтування містилися в змісті самого Указу, а в сутнісному обґрунтуванні Указу як ухваленого публічно-правового рішення.

Виходячи з наведеного, Суд повинен був надати відповідь на такі питання:

1. Наскільки Указ ґрунтується на підставах, визначених для нього Конституцією України (частина друга статті 90, частини шоста — дев'ята статті 83), які пов'язані з формуванням коаліції депутатської фракції після її припинення?

Суд не зміг чітко відповісти на це питання, виходячи зі змісту Конституції України. Хоча слід наголосити, що положеннями тексту Конституції України істотно ширше регламентовано відповідні питання порівняно з будь-якою іншою європейською державою. **Суд не оцінив мети відповідних конституційних норм, які «пов'язують» формування коаліції депутатських фракцій з легітимацією стабільної роботи Уряду України — основою для оцінки наявності (чи відсутності) коаліції депутатських фракцій, склад якої втілює парламентську більшість.** Якщо зважати на форми правління, які в європейській традиції називають «змішаними республіками», то стає очевидним — саме ця обставина є головною підставою задіяння інституту дострокового припинення повноважень парламенту (або однієї з палат).

Відповідну юридичну позицію Суд висловив у Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України), зазначивши, що визначення словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, **зокрема враховувати і основну мету її створення, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, — формування Уряду України** (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Стаття 90 Конституції України, якою передбачені повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, функціонально призначена для здійснення балансуючого механізму, що застосовується для уникнення або подолання інституційної кризи, тобто нездоланного конфлікту між законодавчою і виконавчою владами. Стратегічна маніпуляція термінами парламентських виборів і очікуваними результатами позачергових виборів притаманна для мотивації уповноважених суб'єктів і в інших європейських демократичних державах (є складовою політичного процесу), однак вона не повинна виходити за конституційні межі.

2. З першим пов'язане й друге питання: що означає склад коаліції депутатських фракцій, до якої входить більшість народних депутатів України і який формується за «результатами виборів»?

Відповідь на це питання повинна була розкрити зміст відповідних конституційних норм у кількох аспектах: по-перше, Конституція чітко встановлює, що коаліція створюється «за результатами виборів», під якими очевидно необхідно розуміти весь склад парламенту, а не лише ту частину, яка охоплена партійними фракціями (наприклад, за наслідками виборів половини парламенту за пропорційною виборчою системою). Кожен народний депутат України, як випливає зі змісту Конституції України, є представником Українського народу у парламенті і очевидно, що між ними не може бути різниці щодо права брати участь у парламентській більшості, а відтак — у процесі формування Уряду; по-друге, вимоги щодо мінімальної кількості самої депутатської фракції встановлюються законом. Через це об'єктивно частина членів парламенту опиняються за межами депутатських фракцій, об'єднуючись, як правило, у депутатські групи або залишаючись «позафракційними». Законодавець може певними засобами сприяти структуруванню складу парламенту з метою його стабільної та ефективної діяльності. Однак від волі законодавця (більшості законодавчого органу) не може залежати обсяг конституційних прав народного депутата України на участь у парламентській більшості, яка організаційно втілюється в коаліцію депутатських фракцій.

3. Постає й третє питання: наскільки були дотримані процедурні вимоги при виданні Указу, які прямо впливають з Конституції України (окрім місячного терміну формування коаліції депутатських фракцій), зокрема щодо заборони дострокового припинення повноважень Верховної Ради України «в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України» (частина п'ята статті 90 Конституції України)?

Суд зовсім не відповів і на це запитання. Перевірку дотримання конституційної вимоги про те, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України ухвалюється «після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України» (частина четверта статті 90), **Суд провів через констатацію відповідного факту без з'ясування мети відповідної конституційної норми** та її «прикладення» до того, що насправді мало місце на зустрічі глави держави з відповідними посадовими особами 21 травня 2019 року.

Річ у тім, що право на ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту є *ultima ratio* (останнім доводом), спрямованим на вирішення інституційної кризи, пов'язаної з неспроможністю парламенту сформувати уряд або ж його іншої організаційної неспроможності, яка виражається, наприклад, у непроведенні пленарних засідань протягом певного строку, а відтак — паузі у здійсненні законодавчої влади. Метою консультацій Президента України з керівниками парламенту та депутатських фракцій мало бути з'ясування кола питань, а саме: чи має місце інституційна криза; чи насправді немає іншого способу її подолати, ніж ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. Суд не провів дослідження, наскільки повно зустріч глави держави з гру-

пою посадових осіб 21 травня 2019 року була спрямована на досягнення такого результату.

Якби Суд відповів на вказані питання, резолютивна частина Рішення була би іншою.

3. Кількісні показники, доктрина «політичного питання» і нелогічний висновок

Суд пішов іншим шляхом. Уже усне слухання у межах провадження показало надто завищену увагу не до питань конституційності Указу, а до формальних аспектів, які були виражені у спробах учасників довести наявність або відсутність кількісних показників коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. На жаль, Суд піддався логіці, запропонованій учасниками провадження, пробуючи витребувати «списки» народних депутатів України, які на певну дату «входили» до коаліції депутатських фракцій.

Обравши невірну методологію аргументації, Суд очікувано опинився в безпорадній ситуації. Відтак через звичні способи він виявився неспроможним встановити фактичні обставини, які б свідчили про наявність чи відсутність коаліції депутатських фракцій в контексті частин шостої — восьмої статті 83 Конституції України.

Річ у тім, що аналіз кількісних показників динамічного і сегментованого партійного середовища складу Верховної Ради України загалом не міг привести до встановлення певних юридичних фактів. Природа мінливих партійно-політичних суспільних відносин у парламенті демократичної держави передбачає конкурентність у пропонованих ідеях суспільного розвитку, намаганнях суб'єктів політики здобути підтримку виборців.

Така специфіка накладала відбиток на індивідуальні чи колективні публічні заяви народних депутатів України, зокрема щодо приналежності до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України чи вихід із неї. Відтак «заяви народних депутатів України» чи навіть «заяви депутатських фракцій» не могли бути оцінені як юридичні факти, оскільки вони значною мірою були спрямовані не на досягнення юридично значимого результату (наприклад, припинення коаліції депутатських фракцій), а передусім — на вплив на виборця. Нерідко ознаки узгодженості між депутатськими фракціями чітко проявлялися незважаючи на «вихід» деяких із них із коаліції депутатських фракцій.

Невизначеності додало й те, що всупереч положенням частини дев'ятої статті 83 Конституції України, за якою «засади формування, організації та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України», парламент Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI скасував відповідні положення Регламенту Верховної Ради України. У такий спосіб ці суспільні відносини опинилися поза межами правовідносин. Наголошуємо, навіть за наявності відповідних регламентних норм Суд не міг вирішити конституційний спір через їх застосування, однак це надавало хоча б якої-небудь упорядкованості відповідним суспільним відносинам.

До цього слід додати, що Суд не міг застосувати навіть формалізоване пов'язування факту «припинення» коаліції депутатських фракцій з відповідною заявою Голови Верховної Ради України. Заяви Голови Верховної Ради України у період 2016–2019 років, які були пов'язані з виходом депутатських фракцій зі складу коаліції депутатських фракцій або ж припиненням діяльності останньої, не базувалися на правових нормах, а відтак є обставинами виключно політичного процесу.

Якщо йти за цією логікою, то предмет оскарження значною мірою виник із різного розуміння учасниками провадження фактів партійно-фракційного розмежування в парламенті, тобто обставин політичного процесу за межами правовідносин. Доктрина «політичного питання» не є широко застосовною в конституційному судочинстві України, однак Суд уже декілька разів у своїй практиці відзначав, що подібні питання не належать до його компетенції, «відмовляючи» у відкритті конституційного провадження або ж припиняючи його (Ухвала Суду від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000).

Невдалий спосіб дослідження та його наслідки робило межу між правовим і політичним аспектами у цій справі надто крихкою. **Якщо стати на позицію про обґрунтованість застосування Судом доктрини «політичного питання» як аргументу судового самообмеження і погодитися, що конфлікт «не має правового вирішення», то логічним наслідком цього могло бути лише одне — винесення ухвали про закриття конституційного провадження.** Однак Суд не закрив провадження, а вирішив спір на користь одного з учасників.

4. Резюме: де застереження від узурпації влади

Отже, відмовившись від вирішення справи через тлумачення і застосування безпосередньо Конституції України, Суд опинився в ситуації необхідності аналізу мінливого і динамічного політичного середовища парламенту. Ним було, з одного боку, визнано наявність конституційного конфлікту з вказівкою на народ як арбітра, а з іншого боку, констатовано, що спір «не має правового вирішення». Однак після акцентування на доктрині «політичного питання» Суд не закрив провадження у справі, а оголосив одного з учасників переможцем спору.

Проте є ще більш важливе: Суд у Рішенні не сформулював необхідних юридичних позицій стосовно застережень від загроз щодо узурпації влади в Україні. Парламент відіграє ключову роль у конституційній демократії, а відтак конституційні гарантії його діяльності в межах строків повноважень безумовно підлягають пріоритетному захисту з боку Суду. Суд не обґрунтував баланс між захистом конституційних строків повноважень парламенту та наявністю підстав для призначення позачергових виборів — навіть якщо йдеться про часову «дистанцію» між ними в 3 місяці.

У Рішенні Суд мав зробити такі застереження, щоб у жодного з суб'єктів політики не склалося враження, ніби засіб дострокового припинення повноважень парламенту може бути довільно застосований у будь-який час в якості «санкції» до депутатського корпусу чи з інших неправових мотивів. Низький (чи високий) рівень суспільної довіри до інституту парла-

менту чи політичних суб'єктів, які сформували його депутатський склад за наслідками вільних виборів, не стосується конституційних підстав для дострокового припинення повноважень єдиного законодавчого органу. Свавільне використання цього засобу означало б серйозні загрози для конституційних принципів верховенства права та поділу влади в Україні.

Дострокове припинення повноважень парламенту, обраного народом на вільних виборах, є допустимим лише у відповідності з положеннями й цінностями Конституції України.

Висловивши таку позицію, Суд, безумовно, ефективніше здійснив би свою основну місію — захист Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі — Рішення) визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

Не погоджуюсь з Рішенням, оскільки, на мою думку, Указ слід було визнати неконституційним з таких підстав.

1. Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: Україна є демократична, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; ніхто не може узурпувати державну владу (частини друга та четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації

виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

2. Діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні **передусім спрямована на забезпечення народного представництва**, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

За чинним виборчим законодавством Верховна Рада України обирається за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, так і в одномандатних виборчих округах, **є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України**, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; при здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України та її органах, **вони мають рівні права**, які не можуть бути обмежені за ознакою належності чи неналежності до будь-яких внутрішньо-парламентських формувань (коаліції, депутатських груп (фракцій); гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

3. За Конституцією України строк повноважень Верховної Ради України **становить п'ять років**.

Приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, глава держави **здійснює реалізацію конституційно-правової відповідальності** єдиного органу законодавчої влади в Україні та окремих народних депутатів України (у спосіб скорочення строку їх повноважень). Наслідком прийняття такого рішення і проведення позачергових парламентських виборів є також складення повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та народних депутатів України як обраних у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (за пропорційною виборчою системою), так і в одномандатних виборчих округах (за мажоритарною виборчою системою) **передбачає не тільки оновлення складу парламенту, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади** (частина перша статті 113 Конституції України).

4. Конституцією України встановлено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; коаліція депутат-

ських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

У своїх попередніх рішеннях Суд наголошував, що визначення словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема **враховувати і основну мету її створення**, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, — **формування Уряду України** (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Відповідно до Конституції України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83).

Суд зазначав, що саме таким чином втілюється основна мета створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, її конституційні повноваження як суб'єкта формування уряду та забезпечується політико-правовий зв'язок існуючої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Дієздатність парламенту (тим більше за змішаної виборчої системи) не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховна Рада України здійснює більшістю від її конституційного складу (крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91), а не коаліцією депутатських фракцій. **Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.**

Можливість дієздатного функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій впливає також з аналізу змісту положень частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

5. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, Суд мав обов'язково з'ясувати конституційно-правові підстави видання Указу.

В Указі зазначено, що Президент України видав його керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою та сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої

статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України.

Системний аналіз вказаних норм Основного Закону України дозволяє констатувати таке.

5.1. Відповідно до частини першої статті 106 Конституції України Президент України, зокрема, призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (пункт 7); припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією (пункт 8).

Вказані конституційні норми лише встановлюють відповідні повноваження глави держави і не визначають підстав та інших обставин, за яких допускається їх реалізація. Отже, за своїм змістом зазначені положення Конституції України (пункти 7, 8 частини першої статті 106) є відсильними, оскільки випадки (підстави), за яких Президент України може припинити повноваження Верховної Ради України, та строки, у які він призначає позачергові вибори Верховної Ради України, передбачені іншими нормами Основного Закону України. Відповідно до юридичної позиції Суду «відсильний характер окремих положень закону означає, що застосовуватися та реалізовуватися вони можуть виключно за умови використання інших положень цього закону» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 31 травня 2011 року № 4-рп/2011).

5.2. Пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України (на який міститься посилання в Указі) встановлено, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Передусім цією конституційною нормою передбачено, що прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є правом Президента України, а не його обов'язком. Тобто навіть за наявності конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президент України може й не скористатися правом достроково припинити її повноваження. Відтак парламент може продовжувати функціонувати і після того, як виникли конституційні підстави для дострокового припинення його повноважень.

Встановлюючи **право**, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, **Основний Закон України допускає функціонування парламенту за відсутності (припинення діяльності) коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх конституційних повноважень**.

Крім іншого, це означає, що Конституція України пов'язує можливість дострокового припинення повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні не з формальними підставами, а з його функціональною неспроможністю — нездатність виконувати свої конституційні завдання.

Зважаючи на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні конституційні повноваження, вва-

жаю, що підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні переконливо доводити її функціональну неспроможність — неможливість здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України. Суто формальний підхід (без будь-яких обґрунтувань) до визначення підстав для дострокового припинення повноважень парламенту призведе до обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України у зв'язку з безпідставним скороченням строку її повноважень, тобто до порушення положень частини другої статті 5 та частини першої статті 76 Конституції України.

За Конституцією України (пункт 1 частини другої статті 90) Президент України **може** реалізувати своє право достроково припинити повноваження Верховної Ради України **за певної умови** — якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Отже, у пункті 1 частини другої статті 90 Конституції України у загальному вигляді сформульовано умову, за якої у Президента України виникає право достроково припинити повноваження парламенту, і визначено момент, з якого це право ним може бути реалізовано. **Водночас це конституційне положення, як і положення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України, є від- сильним — для прийняття рішення про дострокове припинення повнова- жень Верховної Ради України потрібно встановити, що упродовж одного місяця коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України не було сформовано відповідно до статті 83 цієї Конституції.**

5.3. Частиною сьомою статті 83 Конституції України передбачено **два окре- мих випадки** формування коаліції депутатських фракцій: 1) після проведення чергових або позачергових виборів до Верховної Ради України; 2) після припи- нення діяльності коаліції. Тобто коаліція формується протягом одного місяця — з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України (у першому випадку), та з дня припинення діяльності коаліції (у другому випадку).

Отже, цією нормою Основного Закону України передбачено можливість фор- мування коаліції депутатських фракцій як у новообраній Верховній Раді України, так і в разі припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (наступна коаліція), тобто впродовж періоду діяльності Верховної Ради України відповідного скликання (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Аналіз положень частини сьомої статті 83 та пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України у їх системному взаємозв'язку вказує на те, що Конституція України встановлює дві окремі підстави для дострокового припинення повнова- жень Верховної Ради України у разі, якщо протягом місяця у ній не сформовано коаліцію депутатських фракцій. Виходячи з того, що кожна з цих підстав підлягає окремому застосуванню, та з урахуванням приписів частини другої статті 19 Конституції України в указі про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України **обов'язково має бути детально обґрунтована підстава** для здійснення такого припинення.

Натомість в Указі не зазначається, якою саме конституційною підставою керувався Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання. Таким чином, має місце юридична невизначеність щодо фактичної та юридичної підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Розглядаючи юридичну визначеність як один з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, Суд наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакового застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Принцип юридичної визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Отже, у цій частині Указ не відповідає принципу юридичної визначеності як елементу принципу верховенства права, а тому суперечить частині першій статті 8 та частині другій статті 19 Конституції України.

6. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади в Україні — має ґрунтуватися на конституційній основі. Це передбачає наявність чітких і безсумнівних конституційних підстав для такого рішення, прийняття його у передбачений Конституцією України спосіб, урахування усіх обставин, які мають конституційно-правове значення як для діяльності парламенту, так і для функціонування усієї державної влади в Україні.

Приписи, що містяться, зокрема, у статтях 1, 3, 5, 6, 19, 75, 76, 77, 102, 104 Конституції України, не допускають прийняття безпідставного або необґрунтованого (у тому числі такого, що ґрунтується на припущеннях) рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Згідно з Конституцією України засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина дев'ята статті 83).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б стосувалися питань формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депу-

татських фракцій у парламенті. А тому ці питання наразі є предметом регулювання лише Конституції України, яка визначає основні засади формування коаліції депутатських фракцій (частини шоста та сьома статті 83).

У Рішенні у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд зазначив, що Конституція України визначає окремі підстави припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій також повинен встановлюватися Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (пункт 3 мотивувальної частини).

Відсутність детального конституційного та законодавчого регулювання засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті зумовлює особливі вимоги до рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, пов'язані з потребою однозначного і переконливого встановлення суб'єктом прийняття такого рішення юридичного факту та точного моменту як формування коаліції, так і припинення її діяльності.

За такої ситуації **обґрунтування** рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України безпосередньо в Указі (із зазначенням доведеного юридичного факту та точного моменту формування коаліції чи припинення її діяльності) **є обов'язковим**.

Натомість в Указі **відсутнє будь-яке обґрунтування** рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання **чи хоча б посилення на юридично встановлений факт** припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті як на підставу для прийняття відповідного рішення, що не дає змоги констатувати його відповідність (конституційність) положенням частини другої статті 77, частин шостої та сьомої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України, на які міститься посилення в Указі.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що здійснення повноважень у спосіб, що призводить до необґрунтованих рішень, є порушенням верховенства права (пункт 64 Мірила правовладдя, ухваленого Венеціанською Комісією на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року, схваленого Комітетом Міністрів Ради Європи на 1263-му засіданні 6–7 вересня 2016 року та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи на 31-й сесії 19–21 жовтня 2016 року).

З Указу незрозуміло, у який спосіб і на підставі яких юридичних фактів Президент України визначив те, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання не була сформована чи припинила свою діяльність і коли саме це відбулося.

Відтак Указ не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19, пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України.

7. Наділення глави держави правом достроково припинити повноваження парламенту (віднесення вирішення цього питання на його розсуд) не означає, що це право може бути реалізоване за відсутності для того конституційних під-

став та легітимної мети. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України **має не лише ґрунтуватися на конституційних підставах, а й бути спрямованим на досягнення важливої суспільно-політичної мети** — вирішення існуючих проблем у взаємовідносинах між Урядом України та парламентом, забезпечення їх ефективного функціонування.

Розглядаючи питання щодо легітимного розпуску демократично обраного парламенту і визначення дати нових виборів, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у доповіді про визначення дати виборів від 8 листопада 2007 року № 426/2007 (CDL-AD(2007)037) наголосила на тому, що для забезпечення легітимності сам розпуск парламенту не повинен бути довільним, а має служити належному функціонуванню демократичних інститутів (пункт 36).

Передбачений Основним Законом України розсуд (дискреція) глави держави щодо реалізації вказаного права **має конституційні межі, визначені його статусом та функціями**. За Конституцією України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102); у своїй діяльності він зобов'язаний дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, додержуватися Конституції і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті 104).

Отже, свої рішення Президент України зобов'язаний ґрунтувати на Конституції України, виходячи з державних і суспільних інтересів.

Враховуючи конституційне призначення створення коаліції депутатських фракцій, основною метою реалізації Президентом України права щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є вирішення політичної кризи у відносинах між парламентом і Урядом України, усунення неспроможності формування нового Кабінету Міністрів України після того, як попередній Уряд України склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або після відставки Прем'єр-міністра України чи прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, стаття 115 Конституції України).

Відтак конституційною основою видання Указу мало бути досягнення відповідної легітимної мети, пов'язаної із забезпеченням належного функціонування парламенту та Уряду України, виконання ними своїх конституційних функцій. Зі змісту Указу та політико-правової ситуації в країні, за якої його було видано, такої мети не вбачається.

Станом на день видання Указу (21 травня 2019 року) в Україні забезпечувалася політико-правова взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, який було сформовано 14 квітня 2016 року. Упродовж цього періоду парламент розглядав законодавчі ініціативи Уряду України, затверджував Державний бюджет України на відповідний рік, ухвалював відповідні закони та інші акти, приймав кадрові рішення, у тому числі ті, які стосуються зміни складу Кабінету Міністрів України.

Верховна Рада України 30 травня 2019 року не підтримала заяву Прем'єр-міністра України про його відставку, подану відповідно до частини другої стат-

ті 115 Конституції України. Таким чином, на день видання Указу та після цього не виникало потреби у формуванні нового складу Кабінету Міністрів України у строки та в порядку, що визначені Конституцією України.

Відсутність легітимної мети при прийнятті вказаного рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року **підтверджується також низкою інших обставин.**

Конституція України встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90).

Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року (частина перша статті 77 Конституції України). Новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року.

Таким чином, повноваження Верховної Ради України були достроково припинені Президентом України за кілька днів до останніх шести місяців строку повноважень Верховної Ради України, а позачергові вибори були призначені на три місяці раніше строку проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Наведені обставини вказують на юридичну необґрунтованість видання Указу та ставлять під сумнів його спрямованість на досягнення легітимної мети.

Характеризуючи такий елемент верховенства права, як заборона свавілля, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможливорює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісними із поняттям верховенства права (пункт 52 Доповіді «Верховенство права», схваленої на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

8. Потрібно враховувати ту обставину, що застосування у частині сьомій статті 83 Конституції України словосполучення «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» потребує з'ясування конституційно-правового змісту поняття **діяльності** такої коаліції.

Частиною восьмою статті 83 Конституції України визначено дві функції коаліції депутатських фракцій: 1) внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. При цьому такі пропозиції коаліція депутатських фракцій вносить «відповідно до цієї Конституції».

Відповідно до Конституції України Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день

після одержання такої пропозиції» (пункт 9 частини першої статті 106); «кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя статті 114).

Таким чином, вказаними нормами Конституції України **визначено** механізм внесення коаліцією депутатських фракцій пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Натомість Конституцією України **не визначено** механізму внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Понад те, норми Конституції України, які визначають повноваження парламенту та глави держави, а також порядок формування Уряду України, **не передбачають** участі коаліції депутатських фракцій у процедурі призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України).

Так, відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України. Згідно з пунктом 10 частини першої статті 106 Основного Закону України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Частиною четвертою статті 114 Конституції України встановлено, що Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

З огляду на це реальний конституційно-правовий зміст поняття діяльності коаліції депутатських фракцій вичерпується внесенням нею пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Відтак припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у розумінні положень частин сьомої та восьмої статті 83 Конституції України матиме місце лише у випадку її неспроможності внести пропозиції Президенту України щодо кандидатури нового Прем'єр-міністра України.

На мою думку, викладене давало можливість Суду констатувати те, що видання Указу відбулося за відсутності конституційно-правових підстав для припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання і не мало легітимної мети.

Відтак Указ мав бути визнаним неконституційним, оскільки він не відповідає приписам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 76, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За таких обставин рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України матиме наслідком, зокрема, безпідставне скорочення

конституційно визначеного строку повноважень діючого парламенту, обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України восьмого скликання, ігнорування народного волевиявлення, здійсненого на минулих парламентських виборах, безпідставне припинення повноважень діючого Кабінету Міністрів України.

Крім того, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України за відсутності конституційно-правових підстав ставить під сумнів легітимність процесу формування нового складу парламенту. Також створюється прецедент для подібних рішень у майбутньому — уможливорюється прийняття главою держави рішення про дострокове припинення повноважень парламенту за відсутності конституційних підстав (за обґрунтування такого рішення суспільним запитом, політичною чи іншою доцільністю тощо).

У сукупності це зумовлює ризики формування та функціонування системи державної влади в Україні не на конституційних засадах, порушення принципів народовладдя, поділу державної влади та верховенства права, появу передумов для узурпації влади.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі
за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень
Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 у справі № 1-152/2019 за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ), яким визнав таким, що *відповідає* Конституції України (є конституційним), зазначений Указ Президента України (далі — Рішення).

Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) не зобов'язує суддю Конституційного Суду викласти окрему думку, а надає йому таке право, яким, з огляду, зокрема, на важливість цієї справи, я бажаю скористатись.

Щодо важливості справи та Рішення в ній

Винесена в підзаголовок цієї окремої думки вказівка на *важливість* справи та Рішення, з одного боку, є констатацією того, що передувало розгляду цієї справи та супроводжувало його, з іншого — припущенням про те, яким чином рішення в цій справі вплине чи могло б вплинути на розвиток України у цілому та конституційної юриспруденції зокрема.

Передували розгляду цієї справи, серед іншого, вибори Президента України, інавгураційна промова новообраного Президента України, в якій він заявив: «Я розпускаю Верховну Раду України VIII скликання», проведення на наступний день консультацій¹ та нагадування про лише 4 % довіри українських громадян до Верховної Ради України чинного скликання, що є причиною для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Супроводжували розгляд цієї справи категоричні твердження одних правників про конституційність Указу та не менш безапеляційні висловлювання інших про його неконституційність. Поряд із цим, деякі політики пропонували Президенту України проігнорувати рішення Конституційного Суду, якщо воно не буде влаштовувати цих політиків та (або) Президента України.

Отже, чимало окремих громадян, значна частина громадянського суспільства, правники та політики доволі щиро та, можливо, стривожено зацікавилися розглядом Конституційним Судом цієї справи та змістом майбутнього рішення в ній.

¹ На підставі вимог частини третьої статті 90 Конституції України.

Ця зацікавленість та стривоженість були обумовлені не лише сьогоденними проблемами можливого дострокового переобрання народних депутатів України¹, а й незрозумілими перспективами² подальшого розвитку України як держави, потенційними змінами у зовнішній та внутрішній політиці тощо.

Крім того, вже на початку розгляду цієї справи було зрозуміло, що при її вирішенні Конституційний Суд стикнеться не лише із зовнішнім суспільним та політичним тиском, а й із проблемами складностей та суперечностей юридичного регулювання відповідних конституційних відносин, зокрема щодо діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, підстав виникнення та реалізації права Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України тощо.

З урахуванням наведеного вище значне коло зацікавлених осіб, а саме правників, політиків та інших українських громадян, розумно очікували, що Конституційний Суд у своєму рішенні вирішить хоча б частину з існуючих юридичних проблем та, як наслідок, не лише розв'яже сучасний конституційний конфлікт, що виник між новообраним Президентом України та українським парламентом³, а й мінімізує ризики виникнення подібних конфліктів у майбутньому.

Зазначені міркування лаконічно, проте достатньо обґрунтовують важливість розгляду цієї справи та ухвалення в ній вмотивованого рішення.

Щодо потреби вмотивованості Рішення

Згідно з частиною 1 статті 89 Закону рішення Конституційного Суду має бути вмотивованим незалежно від того, чи дійшов Конституційний Суд висновку про конституційність акта чи його неконституційність.

Слід зазначити, що навіть якщо би Закон не містив такої вимоги щодо змісту рішення Конституційного Суду, помилково було б ухвалювати невмотивовані рішення.

Додатковим аргументом на підтвердження істинності тези про потребу вмотивованості рішення Конституційного Суду саме в цій справі є те, що об'єкт конституційного контролю — Указ — не містить мотивувальної частини, тому цю прогалину в будь-якому варіанті вирішення⁴ мало б виправити Рішення.

Передумовою для появи якісно вмотивованого рішення було те, що Конституційний Суд, незважаючи на мінімальні часові проміжки розгляду справи⁵, отримав багато наукових та науково-практичних висновків, наданих, у тому числі як *amicus curie*, що містили, по-перше, аргументацію конституційності чи неконституційності Указу та, по-друге, що головніше, обґрунтування шляхів і способів

¹ Вибори до українського парламенту (однак строкові) мали б все одно відбутись у 2019 році.

² У зв'язку зі змінами голови держави, складу парламенту, уряду.

³ У чинному складі народних депутатів.

⁴ Конституційності чи неконституційності Указу.

⁵ Провадження у цій справі було визнано Конституційним Судом невідкладним, а тому мало тривати та фактично тривало менше одного календарного місяця.

вирішення проблем юридичного регулювання конституційних відносин, про які згадувалося вище.

Ще однією передумовою появи якісно вмотивованого рішення було також те, що Конституційний Суд постановив ухвалу про розгляд цієї справи в порядку усного провадження, внаслідок чого судді Конституційного Суду, учасники конституційного провадження та інші зацікавлені особи у відкритій частині судового засідання мали можливість повноцінно дослідити та з'ясувати всі обставини справи¹.

Однак, незважаючи на все це, мушу визнати, що ухвалене Рішення в його мотивувальній частині, на мою думку, не відповідає тим розумним очікуванням, що, можливо, виникли у зацікавлених громадян, правників, політиків, й Конституційний Суд, з одного боку, формально вирішивши конституційний конфлікт, з іншого — усунувся від виконання своєї найважливішої місії — забезпечення верховенства Конституції України, у тому числі в контексті охорони таких складових конституційного ладу, як: *народний суверенітет, джерело влади, безпосередня та опосередкована демократія, заборона узурпації державної влади, поділ влади, система стримувань та противаг*.

Вважаю за необхідне наголосити, що в цій частині окремої думки йдеться не про мою згоду чи незгоду з резолютивною частиною Рішення, а про неприйняття мною того, що Рішення в цій складній та важливій справі виглядає неякісно (суперечливо та неповно) вмотивованим, що порушує вимогу юридичної визначеності як складову верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Більш того, на моє переконання, належна мотивація Рішення в цій справі могла та мала б продемонструвати, що Конституційний Суд заслуговує на повагу, а його рішення — на раціональне сприйняття та довіру² в складні та неоднозначні моменти сучасної української історії.

На завершення роздумів щодо потреби вмотивованості рішень Конституційного Суду слід згадати про те, що за іронією долі, за кілька днів до ухвалення Рішення в цій справі Конституційний Суд ухвалив рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»³.

Не заперечуючи важливості будь-якої справи та рішення в ній, лише констатую, що в тому, здавалось би, прагматичному випадку перевірки на конституційність акта парламенту, що містить порядок створення одного з регуляторів на ринку послуг, Конституційний Суд цілком слушно досліджував такі фундаментальні явища та поняття, як: *Український народ, носій суверенітету, єдине джерело*

¹ Слід відзначити у цілому якісні дії у відкритій частині судового засідання усіх учасників конституційного провадження (представників суб'єкта права на конституційне подання, представника Президента України) та залученого учасника конституційного провадження — Постійного представника Верховної Ради України.

² Можливо, певною мірою, й на ірраціональну складову такої довіри.

³ Тобто йдеться про інше найближче у часі рішення Конституційного Суду.

влади, безпосередня та опосередкована демократія, суверенна воля Українського народу, поділ влади, система стримувань та противаг, конституціоналізм та ін.

Однак у справі щодо перевірки на конституційність Указу про дострокове припинення повноважень єдиного законодавчого органу — Верховної Ради України — Конституційний Суд виявив недоречну непослідовність та стриманість у мотивуванні свого рішення, що може в подальшому мати різного роду негативні наслідки.

Щодо недоліків змісту Рішення

Слід визнати, що Рішення все ж містить певну мотивацію конституційності Указу.

Разом з тим на критику заслуговують як ключові складові наявної в Рішенні мотивації, так і те, що Конституційний Суд ухилився від вирішення низки важливих проблем.

Аргументуючи ці твердження, зазнач таке.

1. Конституційний Суд у Рішенні вказав, що «... **конституційний конфлікт між Президентом та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України ... не має правового вирішення...**» (друге речення абзацу тринадцятого пункту 3 мотивувальної частини).

Однак всупереч такому власному твердженню Конституційний Суд Рішенням вирішив (розв'язав) цей конфлікт, що дозволяє дійти висновку або про застосування Конституційним Судом «неправового» вирішення цього конфлікту, або про помилку в мотивації Рішення. Звісно, що обидва ці припущення не кращим чином характеризують Рішення.

2. Аналіз змісту Рішення свідчить про те, що Конституційний Суд фактично **не погодився** з можливістю дострокового припинення повноважень Верховної Ради України внаслідок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у зв'язку з відсутністю юридичного регулювання відповідних конституційних відносин нормами Конституції України та Регламенту Верховної Ради України¹.

Встановивши таку обставину під час розгляду справи, Конституційний Суд, на мою думку, мав щонайменше вказати в Рішенні на те, що Президент України не міг встановити факт припинення діяльності коаліції депутатських фракцій та, як наслідок, з цього посилатись в Указі на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як підставу для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Водночас Конституційний Суд вказав у Рішенні на виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України **на іншій підставі**, а саме у зв'язку з тим, що Український народ є єдиним джерелом влади та має право на реалізацію своїх виборчих прав, а Президент України у цілому має право на дострокове припинення повноважень парламенту (пункт 8 частини першої статті 106 Конституції України).

¹ Саме з цих міркувань у Рішенні з'явилося твердження про неможливість вирішення конституційного конфлікту.

Однак важливо, що Конституційний Суд у своєму Рішенні повністю проігнорував те, що в Указі нічого не згадується про положення статей 5, 69 Конституції України щодо Українського народу як суверена та джерела влади й права Українського народу обирати парламент.

3. Мотивуючи вирішення (розв'язання) конституційного конфлікту, Конституційний Суд у Рішенні лаконічно посилається на те, що «... носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (частина друга статті 5 Конституції України), і зазначає, що «... народне волевиявлення здійснюється через вибори» (абзац чотирнадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

Однак у Рішенні Конституційний Суд не пояснює та не аргументує наявності системного зв'язку між зазначеними приписами статей 5, 69 Конституції України і нормою частини першої статті другої статті 90 Основного Закону України, на яку є посилання в Указі, як юридичну підставу для дострокового припинення повноважень парламенту.

Отже, фактичні обставини справи та їх правова кваліфікація не давали підстав вважати, що Президент України за результатами виборів Президента України чи якимось іншим чином¹ отримав від суверена та джерела влади — Українського народу «вказівку» чи певне повноваження на дострокове припинення повноважень парламенту — Верховної Ради України.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд з незрозумілих для мене мотивів дійшов висновку про виникнення у Президента України такого права на підставі волевиявлення Українського народу. Хоча, якщо припустити, що цей умовивід Конституційного Суду пов'язаний з минулими виборами Президента України, то цілком зрозуміло, що на цих виборах виборці голосували не за дострокове припинення повноважень парламенту, а за кандидатів на посаду Президента України.

Це, на мою думку було найбільш істотною помилкою у мотивувальній частині Рішення та фактично формулюванням Конституційним Судом нової юридичної позиції стосовно однієї зі складових конституційного ладу — системи стримувань та противаг², оскільки згідно з Рішенням реалізацію Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Конституційний Суд пов'язує з такою підставою, як потреба в достроковій реалізації Українським народом виборчого права (прав обирати та бути обраним)³.

Таке мотивування Конституційним Судом підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, на мою думку, суперечить не

¹ Так, у виступі Президента України та його представника у Конституційному Суді було посилання на результати певного соціологічного дослідження щодо виявлення рівня довіри до Верховної Ради України, але до матеріалів справи відповідні докази не були додані.

² Важливою складовою цієї системи є право Президента України на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, однак лише на підставах, у спосіб та в межах, що визначені частиною другою статті 90 Конституції України.

³ У зв'язку з низькою довірою до парламенту.

лише приписам частини другої статті 90 Основного Закону України, а, що більш важливо, розумінню змісту та суті системи стримувань та противаг як засадничому конституційному положенню, що забезпечує функціонування державної влади.

4. Причиною таких помилок у Рішенні є те, що Конституційний Суд не з'ясував легітимну мету реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень парламенту.

Зі змісту положень частини другої статті 90 Основного Закону України зрозуміло, що такою метою не може бути дострокове припинення повноважень Верховної Ради України¹, оскільки реалізація Президентом України цього права є засобом досягнення мети, а не самою метою.

Звісно, не може бути легітимною метою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України також таке явище, як вирішення конституційного конфлікту між Президентом України та парламентом, оскільки, по-перше, ірраціональним є припущення про те, що в системі стримувань та противаг одна зі сторін конституційного конфлікту може вирішити (розв'язати) останній шляхом припинення повноважень іншої сторони²; по-друге, підстави для реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, згідно з приписами частини другої статті 90 Конституції України, спрямовані або на забезпечення функціонування парламенту як органу законодавчої влади (пункти 1 та 3), або на усунення потенційного конфлікту між *парламентом* та *урядом* (пункт 2)³.

Слід зазначити, що в Конституції України, зокрема в статті 90, не згадується про можливість виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у зв'язку з реальним чи прихованим конфліктом інтересів між *ним* та *парламентом* чи у разі наявності у Президента України результатів соціологічних досліджень, які вказують на низькі рейтинги довіри до Верховної Ради України.

5. Вважаю також за необхідне зазначити нижче ті проблеми, які Конституційний Суд оминув в Рішенні:

— визначення співвідношення *функцій* коаліції депутатських фракцій, *функцій* парламентської більшості та *повноважень* парламенту в цілому;

— тлумачення змісту понять «*діяльність*» та «*припинення діяльності*» коаліції депутатських фракцій;

¹ На таку мету вказував у своєму виступі представник Президента України у Конституційному Суді.

² Зрозуміло, що надання одній зі сторін конфлікту права на дострокове припинення повноважень іншої сторони не можливо з огляду на явний конфлікт інтересів.

³ Важливо, що з матеріалів справи не впливало те, що Верховна Рада України перебувала в конституційному конфлікті з Урядом України чи була неспроможна здійснювати свої повноваження з ухвалення законів.

— встановлення норм Основного Закону України, що визначають порядок внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій до складу Кабінету Міністрів України¹;

— релевантність для регулювання відносин з діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій *угод про створення коаліції депутатських фракцій* чи інших локальних актів;

— визначення мети та змісту проведення консультацій, що передбачені частиною третьою статті 90 Конституції України.

З огляду на наведене, вважаю, що у разі коли б Конституційний Суд у Рішенні відмовився від насправді у цілому зайвого та непотрібного цитування загалом відомих тверджень щодо розуміння принципу *верховенства права та юридичної визначеності* як його складової, а натомість дослідив би зазначені проблемні питання й сформулював би нові або уточнені юридичні позиції, то Рішення, без сумнівів, відповідало б як принципу верховенства права, так і вимозі юридичної визначеності. Однак цього не сталося, що завадило мені підтримати Рішення як у частині його мотивування, так і в частині остаточного висновку.

Щодо ризику узурпації влади

Наостанок щодо узурпації влади, точніше ризику такої узурпації.

Сенс згадування про подібний ризик обумовлений спробами нав'язати Конституційному Суду подібну дискусію в контексті перевірки Указу на конституційність.

Зміст Указу та матеріали справи не свідчать про те, що мало місце порушення приписів частин третьої та четвертої статті 5 Конституції України, а тому дискусія про ризик такої узурпації не є актуальною.

Водночас вважаю за потрібне зазначити таке.

Рішення та дії учасників конституційних відносин, фахова, суспільна та політична дискусія, що передували розгляду цієї справи та супроводжували його, є підґрунтям для роздумів про те, що в Україні поставлена під сумнів якість та ефективність не стільки діяльності конкретної коаліції депутатських фракцій чи Верховної Ради України VIII скликання у цілому, скільки парламенту як державної інституції.

Тобто наявні окремі ознаки дискредитації й делегітимації ідеї *парламентаризму* та нівелювання ролі парламенту в системі стримувань і противаг, що в парламентсько-президентській країні виглядає щонайменше дискусійним шляхом вирішення політичних, економічних та інших проблем.

Слід констатувати, що одночасно в певній кризі перебувають суди та органи, які створені та діють згідно з Конституцією України та законами України в системі правосуддя, а саме: Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України².

¹ Окрім кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України.

² Слід визнати, що ознаками такої кризи є, зокрема, фактичний початок чергового перегляду постійно триваючої судової реформи, у тому числі в частині внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, припинення та оспорювання повноважень окремих

Чи є це спланованою атакою на майже всі органи судової влади¹ та на парламент і парламентаризм, чи простим збігом дій і обставин, покаже час, однак одними з важливих умов існування сучасної правової та демократичної держави є, по-перше, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, по-друге, існування та ефективне функціонування системи стримувань та протипоходів органів законодавчої, виконавчої та судової влади, що, звісно, не можливе під час дискредитації та делегітимації складових елементів такої системи.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, незавершення кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних доборів кандидатів на посади суддів тощо.

¹ На мою думку, спроби дискредитації та делегітимації Конституційного Суду та ідеї існування в Україні сучасної моделі конституційного контролю — це питання, які належить вирішити в найближчому майбутньому.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саца С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

Конституційний Суд України (далі — Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (далі — Рішення), яким визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ).

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

I. Моя позиція була запропонована в альтернативному проекті рішення, зареєстрованому в Секретаріаті Суду 14 червня 2019 року, і полягає в такому.

1.1. Україна, зокрема, є демократична, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина перша статті 1, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (частина друга статті 5, частина перша статті 38, стаття 69).

Згідно з юридичною позицією Суду, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

1.2. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, до конституційного складу якої входить чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України).

Суд у Рішенні від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 зазначив, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України), діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (друге речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини).

Вибори народних депутатів України здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою, за якою 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, а 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI зі змінами). Верховна Рада України восьмого скликання обрана за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному, так і в одномандатних виборчих округах є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; у здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України, вони мають рівні права, які не можуть бути обмежені за належність чи неналежність до будь-яких депутатських груп (фракцій); гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

З огляду на зазначене діяльність Верховної Ради України можлива не лише на партійній основі, а й на основі співпраці народних депутатів України на громадських засадах.

2. Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частини шоста, сьома, дев'ята статті 83).

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі — коаліція депутатських фракцій) формується на політичній основі із більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, які домовилися про спільну парламентську діяльність.

В теорії конституційного права та практиці зарубіжного парламентаризму роль парламентської більшості (коаліції) зводиться до забезпечення формування та підтримки уряду. Діяльність такої більшості, як правило, не регулюється нормами конституції, проте обумовлює, насамперед, ефективність взаємодії уряду та парламенту на рівні політичних норм, громадських засад та правових традицій.

За Конституцією України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, пункт 9 частини першої статті 106, частина третя статті 114). Отже, в Україні основною метою створення коаліції депутатських фракцій є юридичне оформлення парламентської більшості для забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України. Єдиною конституційно визначеною функцією є участь коаліції депутатських фракцій у формуванні Кабінету Міністрів України.

Станом на 21 травня 2019 року в Україні діє сформований Кабінет Міністрів України, який здійснює свої конституційні повноваження. Крім того, Верховна Рада України розглядає законодавчі ініціативи Уряду України та підтримує окремі з них (наприклад, протокол засідання Верховної Ради України від 16 травня 2019 року). Таким чином, на день видання Президентом України Указу відбувалася ефективна взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

3. Згідно з Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховною Радою України здійснюється більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91). Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання; повноваження народних депутатів України (в тому числі обраних на позачергових виборах) починаються з моменту складення присяги (частина друга статті 77, частина четверта статті 79 Конституції України, частина перша статті 90). Отже, навіть у разі дострокового припинення повноважень парламенту він до дня відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання буде здійснювати свої повноваження.

Таким чином, Верховна Рада України може та повинна здійснювати свої конституційні повноваження незалежно від обставин політичної структуризації депутатського корпусу. Зазначені в Конституції України права коаліції депутатських фракцій є похідними від повноважень Верховної Ради України, а тому повноваж-

ність (дієздатність) Верховної Ради України не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

4. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Таким чином, встановлюючи право, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, законодавець в Основному Законі України допускає функціонування парламенту у випадку відсутності коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх повноважень.

Про конституційну можливість функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій свідчать також положення частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

Український народ шляхом здійснення народного волевиявлення через вибори уповноважує Верховну Раду України на здійснення повноважень строком на п'ять років.

Народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, котрим Основний Закон України гарантує вільне волевиявлення (частина друга статті 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв'язок; за допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України) (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З огляду на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні повноваження, визначені Конституцією України, підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні свідчити про неможливість парламенту здійснювати свої повноваження. Суто формальний підхід до визначення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України призведе до обмеження права народу на здійснення влади через безпідставне скорочення строку повноважень парламенту.

5. Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд зазначив, що Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; це свідчить про наявність конституційної прогалини у правовому регулюванні цього питання; ці питання мають бути врегульовані в Конституції України та/чи в законі про Регламент Верховної Ради України (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б передбачали порядок утворення, діяльності та припинення коаліції депутатських фракцій. З огляду на це факт відсутності коаліції депутатських фракцій має бути встановлений.

Зі змісту Указу вбачається, що в ньому міститься лише посилання на частину другу статті 77, частини шостої, сьомої статті 83, пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України, однак відсутні відомості про фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів. В Указі також не зазначено дати припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, від якої повинен відраховуватися місячний строк, передбачений частиною сьомою статті 83 Конституції України, для формування нової коаліції депутатських фракцій.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є юридична визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів, зокрема указів Президента України.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із невідмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Таким чином, Указ, правовим наслідком якого є дострокове припинення повноважень представницького органу державної влади, має бути аргументованим для того, щоб відповідати вимогам чіткості і недвозначності. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України без належного обґрунтування наявності конституційно визначених підстав для цього обмежує право народу на здійснення влади.

З огляду на зазначене Указ не відповідає вимогам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8 Конституції України.

6. Періодичність проведення виборів до органів державної влади, органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності. Зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що кожен громадянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009). У статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплено, що вибори мають проводитися з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі

законодавчого органу. Згідно з Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ від 29 червня 1990 року воля народу повинна виражатися в ході періодичних і справжніх виборів, і вимагається, щоб вільні вибори проводилися через розумні проміжки часу, з розумною періодичністю (підпункт 5.1 пункту 5, пункт 6, підпункт 7.1 пункту 7). Відповідно до Декларації про критерії вільних і справедливих виборів Ради Міжпарламентського союзу 1994 року справжні вільні і справедливі вибори повинні бути організовані через регулярні періоди (розділ I) (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013).

У Конституції України встановлено строк повноважень Верховної Ради України і врегульовано окремі питання щодо призначення та проведення чергових та позачергових виборів.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років; чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України; позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання; повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 76, частини перша, друга статті 77, частини четверта, п'ята статті 90 Конституції України).

Конституційна заборона прийняття рішення Президентом України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України в певний час є правовим механізмом забезпечення реалізації принципів наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі. Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, тим самим здійснює притягнення до конституційно-правової відповідальності законодавчого органу шляхом скорочення строку його повноважень. Конституція України передбачає, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України передбачає не тільки оновлення її складу, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113 Конституції України).

Отже, положення частини п'ятої статті 76, частин першої, другої статті 77, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України спрямовані на гарантування наступності публічної влади в Україні та стабільності процесу передачі влади. Таким чином, зафіксувавши строки проведення виборів до Верховної Ради України, Конституція України гарантує стабільність функціонування єдиного органу законодавчої влади в Україні.

7. Конституція України чітко встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90). Разом з тим в Конституції України однозначно не встановлено дня, з якого відраховувати останні шість місяців строку повноважень як Верховної Ради України, так і Президента України.

Чергові вибори Президента України відбулися 31 березня 2019 року, повторне голосування на цих виборах було проведено 21 квітня 2019 року, а новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року, тобто на три місяці раніше строку проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Застосування положень частини п'ятої статті 90 Конституції України, з огляду на зазначені дати проведення чергових виборів Президента України та запланованого проведення чергових виборів Верховної Ради України, дає підстави Конституційному Суду України вважати, що період часу між останніми шістьма місяцями строку повноважень попереднього Президента України та останніми шістьма місяцями строку повноважень Верховної Ради України є вкрай незначним та може обраховуватися лише днями.

Положеннями частини п'ятої статті 90 Основного Закону України гарантуються принципи наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі, які не можуть ігноруватися при прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України в такий незначний проміжок часу (кількаденний) базується на формальному розумінні положень Конституції України та порушує принципи наступності й стабільності здійснення публічної влади. З огляду на це Указ суперечить положенням частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Крім того, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року ставить під сумнів можливість забезпечення проведення вільних виборів та вираження дійсного волевиявлення. Положеннями Основного Закону України не випадково визначено для проведення чергових виборів до Верховної Ради України останню неділю жовтня, а для чергових виборів Президента України — останню неділю березня (частина перша статті 77, частина п'ята статті 103 Конституції України).

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (стаття 71 Конституції України). Можливість забезпечення реалізації зазначених конституційних принципів влітку є об'єктивно нижчою, що ставить під сумнів результати вільного волевиявлення Українського народу.

Таким чином, виходячи із зазначених конституційних принципів та обставин, Президент України при достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України порушив принципи наступності та стабільності здійснення публічної

влади в державі, а також не забезпечив принципів розумності та ефективності при призначенні позачергових виборів до Верховної Ради України, що свідчить про невідповідність Указу положенням статті 71, частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Зазначені аргументи, які проігнорував Суд, в сукупності вказують на неконституційність Указу в цілому.

II. Крім того, вважаю за необхідне вказати, що у пояснювальній записці до проекту Указу, яка, власне, є єдиним обґрунтуванням видання Указу, містяться необ'єктивні дані щодо кількості народних депутатів України, які входили до коаліції депутатських фракцій після 29 березня 2016 року.

Відповідно до пункту 8 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 зі змінами (далі — Указ № 970/2006), у пояснювальній записці до проекту акта Президента України має міститися обґрунтування необхідності видання акта.

Згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України укази Президента України є обов'язковими до виконання на території України. Тому при підготовці проектів актів Президента України потрібно дотримуватися Указу № 970/2006, а пояснювальна записка є важливою складовою супровідних документів до проекту Указу.

Оскільки в Указі відсутнє будь-яке обґрунтування щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання, звертаємося до пояснювальної записки до проекту Указу, яка є в матеріалах справи.

У пункті 1 пояснювальної записки до проекту Указу наведено обґрунтування необхідності видання Указу і зазначено, що 27 листопада 2014 року створено Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання (далі — Коаліція), до складу якої входило 302 народних депутати України; після виходу фракцій політичних партій «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (18 лютого 2016 року), «Об'єднання «Самопоміч» (19 лютого 2016 року), «Радикальної партії Олега Ляшка» (29 березня 2016 року) чисельний склад Коаліції станом на 29 березня 2016 року став меншим, ніж визначено частиною шостою статті 83 Конституції України, тобто менше 226 народних депутатів України.

Такі твердження не збігаються з даними, які є у матеріалах справи. Адже депутатська фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» у листі Голові Верховної Ради України (вих. № 04-06/3-14 від 17 лютого 2016 року) повідомила про вихід з Коаліції 18 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» у листі Голові Верховної Ради України від 18 лютого 2016 року повідомила про вихід з Коаліції 26 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція «Радикальної партії Олега Ляшка» — про вихід 19 народних депутатів України (поіменно з підписами) (лист Голові Верховної Ради України вих. № 04/05/03-68(69426) від 23 березня 2016 року). Інших даних

про вихід народних депутатів України зі складу Коаліції станом на 29 березня 2016 року Суду не надавали.

Таким чином, шляхом елементарного підрахунку можна визначити, що станом на 29 березня 2019 року у Коаліції залишилося щонайменше 239 народних депутатів України (302 – 18 – 26 – 19), але ніяк не менше 226.

У пояснювальній записці до проекту Указу також зазначено, що «Президент України отримав право достроково припинити повноваження Верховної Ради України VIII скликання після спливу місячного строку, відведеного на створення нової коаліції (після 29 березня 2016 року)». Тобто Президент України датою припинення діяльності Коаліції вважає саме 29 березня 2016 року. Іншого обґрунтування підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання ані в Указі, ані в пояснювальній записці немає.

Однак за інформацією, офіційно наданою Суду постійним представником Верховної Ради України у Конституційному Суді України, станом на 14 квітня 2016 року персональний склад двох депутатських фракцій «Партія «Блок Петра Порошенка» і «Політична партія «Народний фронт», які залишились у складі Коаліції, становить 227 народних депутатів України.

Більше того, **14 квітня 2016 року** у Верховній Раді України було зареєстровано проект Постанови «Про призначення Гройсмана В. Б. Прем'єр-міністром України». У поданні Президента України Порошенка П. О. до цього проекту вказано, що подання про призначення Гройсмана В. Б. на посаду Прем'єр-міністра України вноситься за пропозицією **коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «Європейська Україна»**. Таким чином, дані, зазначені у пояснювальній записці до проекту Указу, суперечать змісту подання Президента України Порошенка П. О. щодо існування коаліції депутатських фракцій. Проте Суд не з'ясував причин та наслідків таких розбіжностей.

Крім того, 14 квітня 2016 року Постанову «Про призначення Гройсмана В. Б. Прем'єр-міністром України» підтримали 257 народних депутатів України. В той же день було сформовано уряд. Зазначене вказує на те, що 14 квітня 2016 року коаліція депутатських фракцій виконала свої конституційні функції.

З огляду на зазначене у матеріалах справи, які були у розпорядженні Суду, є докази існування коаліції депутатських фракцій станом на 14 квітня 2016 року, тобто після 29 березня 2016 року.

Таким чином, Указ Президента України Зеленського В. О. базується на необ'єктивній інформації, зазначеній у пояснювальній записці до проекту Указу, що свідчить про відсутність об'єктивного обґрунтування та конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про дострокове припинення
повноважень Верховної Ради України
та призначення позачергових виборів»

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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

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

вважаю за необхідне висловити **заперечення** щодо застосованої концепції та резолютивної частини Рішення.

І. Заперечення щодо концепції Рішення

У Рішенні Конституційний Суд України припустився ряду концептуальних помилок, які не дозволили йому з точки зору достовірності встановити конституційність чи неконституційність нормативного акта, який був предметом розгляду.

Йдеться, зокрема, про таке.

У Рішенні порушено логіку, пов'язану з механізмом функціонування моделі стримувань і противаг відповідно до форми державного правління, зафіксованої у Конституції України. З огляду на цей аспект проблеми логічний ряд виглядає так.

1. Розпуск парламенту — питання розсуду глави держави, яке, однак, обмежене формальними конституційними критеріями, визначеними у статті 90 Конституції України.

2. Причини, відповідно до яких припиняються повноваження парламенту, перебувають у площині необхідності забезпечення взаємодії між парламентом і урядом. Парламент повинен бути здатним до формування уряду, а уряд повинен мати довіру до парламенту, тобто парламент повинен підтримувати ініціативи (законопроекти) уряду.

3. Формальні підстави для розпуску парламенту згідно з Конституцією України не відповідають критерію забезпечення функціонування механізму, оскільки міс-

тять «конституційний артефакт» — коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, існування якої суперечить змішаній виборчій системі, яка застосовується для виборів до парламенту. Антагонізм виборчої системи та коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України проявляється, зокрема, в єдиній природі мандата (незалежно від того, за якою виборчою системою обирається народний депутат України), а також у тому, що народний депутат України має право, а не обов'язок бути членом партії, право, а не обов'язок, бути членом депутатської фракції у Верховній Раді України, що призводить до еventуальної неможливості сформувати парламентську більшість з народних депутатів України, обраних виключно за пропорційною системою, які за визначенням входять до певних депутатських фракцій у Верховній Раді України (їх арифметична кількість менша за необхідну для формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України).

4. Підстави для розпуску парламенту носять оціночний характер, оскільки Конституція України не містить вичерпних підстав для формалізації цього процесу.

5. За таких умов глава держави повинен був обґрунтувати причини розпуску парламенту в Указі «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі — Указ) для того, щоб уникнути невизначеності та оціночних характеристик, які, власне, і стали причиною розгляду Указу в Конституційному Суді України.

6. Глава держави не вказав такого обґрунтування, обмежившись формальним цитуванням норм Основного Закону України.

7. Таким чином, Указ не відповідає критеріям юридичної визначеності, а отже, принципу верховенства права, зокрема статті 8 Конституції України, оскільки «юридична визначеність» є складовою принципу верховенства права.

8. Питання наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, його деталізація в Конституції України та законодавстві не є предметом розгляду Конституційного Суду України та не може бути мотиваційним фактором, оскільки встановлення відповідних фактів є юрисдикцією адміністративних судів.

9. Сентенція Конституційного Суду України «розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України» є типовим прикладом логічної помилки — підміною поняття. Вона пов'язана з демагогічними прийомами, помилками силогізмів та софізмами. Суть її полягає у тому, що який-небудь предмет видається за такий, яким він завідомо не є, і може бути неадекватно контекстно використаний. Такі прийоми характерні для різного роду псевдонаук, зокрема креаціоністів.

«Креаціоністський» підхід Конституційного Суду України стосується як представленої конструкції в цілому, за якої народ підмінює главу держави і таким чином стає елементом механізму стримувань і противаг, так і конструкції «конституційний конфлікт». Йдеться не про конфлікт між Президентом України і Верховною Радою України, як це хоче показати Конституційний Суд України, а про специфічне функціональне призначення глави держави, яке полягає в необхідності забезпечення взаємодії уряду і парламенту.

З огляду на представлену логіку вказаної проблеми та застосовану в Рішенні мотивацію Конституційний Суд України самоусунувся від вирішення питання конституційності Указу.

II. Заперечення резолютивної частини Рішення

Враховуючи наявність концептуальних вад Рішення, які суперечать суті розуміння предмета, що розглядався, Конституційний Суд України не довів конституційність Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019. З огляду на ряд концептуальних вад Указу, зокрема юридичну невизначеність, його слід визнати неконституційним.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини п'ятої статті 176
Кримінального процесуального кодексу України

м. Київ
25 червня 2019 року
№ 7-р/2019

Справа № 3-68/2018(3846/17,
2452/18, 3657/18, 347/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддів-доповідачів Гультая М. М., Касмініна О. В., Кривенка В. В., Тупицького О. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Ковтун М. А., Савченко Н. В., Костоглодов І. Д., Чорнобук В. І. звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 13 квітня 2012 року за № 4651–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9–13, ст. 88) зі змінами (далі — Кодекс), за яким запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

Автори клопотань стверджують, що оспорюваним положенням Кодексу фактично встановлено презумпцію, за якою наявність підозри у вчиненні окремих злочинів обумовлює виключну необхідність обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою без права на обрання іншого запобіжного заходу. На думку суб'єктів права на конституційні скарги, цей підхід є дискримінаційним, оскільки ставить осіб, щодо яких обирається такий запобіжний захід, у нерівні умови порівняно з тими особами, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні інших злочинів аналогічного ступеня тяжкості. Також у конституційних скаргах зазначено, що Верховна Рада України, ухваливши Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» від 7 жовтня 2014 року № 1689–VII (далі — Закон), яким було внесено зміни, зокрема, до статті 176 Кодексу, звузила «обсяг права підозрюваних та обвинувачених осіб бути звільненими під час провадження», чим порушила частину другу статті 3, частини першу, другу статті 8, частину третю статті 22, частину першу статті 24, частини першу, другу статті 29 Конституції України.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кодексу, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009, конституційні права і свободи

людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України); встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до частини першої статті 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо; це право означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

За частиною другою статті 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Відповідно до пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) кожен має право на свободу та особисту недоторканність; нікого не може бути позбавлено свободи, крім випадків і відповідно до процедури, встановленої законом.

Конституційний Суд України виходячи з положень частин першої, другої статті 29 Основного Закону України та сформульованих ним юридичних позицій, а також беручи до уваги положення міжнародних правових актів щодо захисту права людини на свободу та особисту недоторканність, вважає, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України; обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та виключно на підставі вмотивованого рішення суду (абзац тринадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Отже, нормативне регулювання у сфері здійснення кримінального провадження щодо особи і позбавлення її у зв'язку з цим свободи повинне базуватися на засадах, передбачених статтями 1, 3, частинами першою, другою статті 8, частинами першою, другою статті 29, частиною першою статті 64 Основного Закону України.

3. Згідно з частиною першою статті 176 Кодексу запобіжними заходами є особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою.

Тримання під вартою є найсуворішим запобіжним заходом серед усіх запобіжних заходів, передбачених Кодексом. Відповідно до частини першої статті 183

Кодексу в редакції до внесення змін Законом «тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 цього Кодексу». Відповідно до статті 177 Кодексу метою застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігання спробам: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується (частина перша); підставою застосування запобіжного заходу є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені частиною першою цієї статті; слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, передбачених Кодексом (частина друга).

Крім наявності вказаних ризиків, при вирішенні питання про обрання запобіжного заходу слідчий суддя, суд на підставі наданих сторонами кримінального провадження матеріалів зобов'язаний оцінити в сукупності всі обставини, у тому числі: вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винуватим у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; вік та стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання, у тому числі наявність в нього родини й утриманців; наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання; репутацію підозрюваного, обвинуваченого; майновий стан підозрюваного, обвинуваченого; наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого; дотримання підозрюваним, обвинуваченим умов застосованих запобіжних заходів, якщо вони застосовувалися до нього раніше; наявність повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого кримінального правопорушення; розмір майнової шкоди, у завданні якої підозрюється, обвинувачується особа, або розмір доходу, в отриманні якого внаслідок вчинення кримінального правопорушення підозрюється, обвинувачується особа, а також вагомість наявних доказів, якими обґрунтовуються відповідні обставини; ризик продовження чи повторення протиправної поведінки, зокрема ризик летальності, що його створює підозрюваний, обвинувачений, у тому числі у зв'язку з його доступом до зброї (стаття 178 Кодексу).

Визначивши такі критерії застосування слідчим суддею, судом до особи запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, законодавець дотримав міжнародних стандартів щодо тримання під вартою, збалансував необхідність у забезпе-

ченні ефективного здійснення кримінального провадження та права особи, щодо якої воно відкрито, на свободу та особисту недоторканність і передбачив тримання такої особи під вартою виключно на підставі вмотивованого судового рішення.

4. Законом статтю 176 Кодексу було доповнено частиною п'ятою, згідно з якою запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

Законом також були внесені зміни до частини першої статті 183 Кодексу, у зв'язку з чим дія положень щодо застосування такого виняткового запобіжного заходу, як тримання під вартою, виключно у разі доведення прокурором неможливості застосування більш м'яких запобіжних заходів, зважаючи на вказані у статті 177 Кодексу ризики, не поширюється на випадки, передбачені частиною п'ятою статті 176 Кодексу.

Законодавча ініціатива у внесенні Законом змін до Кодексу зумовлена необхідністю у підвищенні ефективності розслідування окремих злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки. Таким чином, злочини, за вчинення яких відповідно до частини п'ятої статті 176 Кодексу до підозрюваних або обвинувачених осіб не можуть бути застосовані інші запобіжні заходи, окрім тримання під вартою, посягають на основи національної безпеки України та громадської безпеки.

Через встановлене нормативне регулювання обрання запобіжного заходу особам, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України, слідчий суддя, суд, зваживши відповідні ризики, обставини конкретної справи, не може застосувати до вказаних осіб інший, більш м'який, ніж тримання під вартою, запобіжний захід. Відповідно, запобіжним заходом щодо таких осіб передбачено виключно тримання під вартою, що обґрунтовано на законодавчому рівні лише кваліфікацією злочину, у вчиненні якого вони підозрюються чи обвинувачуються, тобто слідчий суддя, суд позбавлені можливості винести вмотивоване судове рішення та надати належне обґрунтування тримання під вартою, а це не узгоджується з міжнародною практикою.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Корнійчук проти України» від 30 січня 2018 року наголошено, що обґрунтування будь-якого періоду тримання під вартою, незалежно від того, наскільки воно коротке, має бути переконливо продемонстроване органами влади; обов'язок посадової особи, яка відправляє правосуддя, надавати відповідні та достатні підстави затримання на додаток до наявності обґрунтованої підозри (§ 57).

У рішенні у справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 року Європейський суд з прав людини зазначив, що при розгляді клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою має бути розглянута можливість застосування інших (альтернативних) запобіжних заходів (§ 80). У рішенні у справі «Хайредінов проти України» від 14 жовтня 2010 року вказаний суд, зокрема, дійшов висновку, що національні суди порушили пункт 1 статті 5

Конвенції, оскільки при ухваленні рішень не було розглянуто можливості застосування менш суворих запобіжних заходів, ніж тримання під вартою (§ 29, § 31).

Отже, встановивши оспорюваним положенням Кодексу для відповідної категорії осіб виключно такий запобіжний захід, як тримання під вартою, законодавець позбавив слідчого суддю, суд можливості застосовувати до таких осіб більш м'який запобіжний захід.

Із аналізу частини другої статті 29 Конституції України вбачається, що винятків стосовно підстав застосування до особи запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, пов'язаних із тяжкістю вчиненого нею злочину, немає. Тобто, навіть коли йдеться про злочини, що посягають на національну безпеку України чи громадську безпеку, наявність вмотивованого судового рішення для тримання особи під вартою, яка підозрюється чи обвинувачується у їх вчиненні, є обов'язковою.

Водночас із частини другої статті 29 Конституції України випливає, що підставою для правомірного обмеження права на свободу через застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою є, зокрема, рішення, яке не просто формально ухвалює суд, а воно має бути обґрунтованим, справедливим. Формальне судове рішення нівелює мету та суть правосуддя, яке «визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Таким чином, тримання під вартою за вмотивованим рішенням слідчого судді, суду у розумінні частини другої статті 29 Конституції України відповідає принципу верховенства права та мінімізує ризик допущення свавілля, чого неможливо досягти, враховуючи виключно тяжкість злочину та не оцінюючи конкретних обставин справи, реальних причин, що обумовлюють необхідність у триманні особи під вартою, неможливість застосування інших, більш м'яких, запобіжних заходів.

Отже, положення частини п'ятої статті 176 Кодексу допускає застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на підставі суто формального судового рішення, що порушує принцип верховенства права. В оспорюваній нормі обґрунтовується необхідність тримання під вартою тяжкістю злочину, що не забезпечує балансу між метою його застосування у кримінальному провадженні та правом особи на свободу та особисту недоторканність.

Конституційний Суд України неодноразово вказував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). Проте, на думку Конституційного Суду України, законодавець, встановивши виключно такий запобіжний захід, як тримання під вартою, щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів,

передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України, не дотримав зазначених вимог.

Наведене дає підстави для висновку, що положення частини п'ятої статті 176 Кодексу суперечить частині другій статті 3, частинам першій, другій статті 8, частинам першій, другій статті 29 Конституції України, оскільки порушує принцип верховенства права та обмежує право особи на свободу та особисту недоторканість.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 35, 55, 56, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, яким передбачено, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України.

2. Положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

Citizens of Ukraine M. Kovtun, N. Savchenko, I. Kostohlodov, V. Chernobuk appealed to the Constitutional Court with a petition to consider the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure as amended (hereinafter referred to as the Code), which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal

guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code.

Normative regulation in the field of criminal proceedings against a person and depriving her/him of freedom shall be based on the principles provided for in Articles 1, 3, 8.1, 8.2, 29.1, 29.2, 64.1 of the Fundamental Law.

According to Article 176.1 of the Code, preventive measures include personal obligation, personal guarantee, pledge, home arrest, keeping in custody.

Detention is the most stringent preventive measure among all measures provided for by the Code.

Having determined the criteria for application of a preventive measure in the form of detention by the investigating judge, the court, the legislator has complied with the international standards regarding detention, has balanced the need to ensure the effective exercise of criminal proceedings and the right to liberty and personal inviolability of the person regarding whom it has been initiated and has envisaged the detention of such a person solely on the basis of a motivated judicial decision.

The Law «On Amendments to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine Regarding the Inevitability of Punishment for Certain Crimes Against Basics of National Security, Public Safety and Corruption Offenses» dated October 7, 2014 (hereinafter referred to as the Law), Article 176 of the Code was supplemented by Article 176.5, which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code.

The legislative initiative to amend the Code by the Law was necessitated by the need to increase the effectiveness of investigation of individual crimes against the foundations of Ukraine's national security and public safety.

Through the established normative regulation of the selection of a preventive measure for persons who are suspected or accused of committing crimes provided for in Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code, an investigating judge, the court, having weighed up the relevant risks, the circumstances of a particular case cannot applied to the indicated persons another preventive measure, softer than detention. Accordingly, a preventive measure provided for against such persons is exclusively detention, which is substantiated at the legislative level only by the qualification of the crime in which they are suspected or accused of, that is, the investigating judge, the court is deprived of the opportunity to make a motivated court decision and to provide a proper justification for the detention, and this is not in line with international practice.

From the analysis of Article 29.2 of the Constitution, it is seen that there are no exceptions to the grounds for the application of a preventive measure in the form of detention related to the gravity of the offense committed by him/her. That is, even when it comes to the crimes that impinge on national security or public safety, a motivated court decision to detain a person who is suspected or accused of committing a crime is compulsory.

At the same time, it follows from Article 29.2 of the Constitution that the reason for the legitimate restriction of the right to liberty through the application of a preventive measure in the form of detention is, in particular, a decision which is not only formally adopted by the court, but it must be well-grounded and fair.

Thus, detention upon a motivated decision by an investigating judge, a court within the meaning of Article 29.2 of the Constitution, meets the principle of the rule of law and minimises the risk of arbitrariness, which cannot be achieved, given only the gravity of the crime and without assessing the specific circumstances of the case, the real reasons which cause the necessity to detain a person, impossibility to apply other, softer, preventive measures.

Consequently, the provisions of Article 176.5 of the Code allow the application of a preventive measure in the form of detention on the basis of a purely formal court decision which violates the principle of the rule of law. The disputed norm substantiates the necessity of the detention by the gravity of the crime that does not ensure the balance between the purpose of its application in the criminal proceedings and the right of a person to freedom and personal inviolability.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 176.5 of the Code of Criminal Procedure, which stipulates that preventive measures in the form of personal obligation, personal guarantee, home arrest, pledge cannot be applied to persons who are suspected or accused of committing crimes under Articles 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 of the Criminal Code as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

- Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:
No. 3-rp/2003 dated January 30, 2003;
No. 26-rp/2009 dated October 19, 2009;
No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016;
No. 1-r/2017 dated November 23, 2017.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції
України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176
Кримінального процесуального кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 25 червня 2019 року ухвалив Рішення № 7-р/2019 (далі — Рішення) у справі № 3-68/2018 за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України), у якому визнав його таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

У Рішенні визнано неконституційним наступне положення КПК України:

«запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України» (далі — КК України).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України викладаю щодо Рішення окрему думку.

Вважаю Рішення помилковим, на підтвердження чого зазначаю таке.

1. *Свобода та право на свободу*, безперечно, є тими цінностями, що заслуговують на правову охорону та захист, а тому посилення в Рішенні на приписи статей 1, 3, 29 Конституції України є слушним та доречним, оскільки застосування щодо підозрюваних та обвинувачених осіб такого передбаченого КПК України запобіжного заходу, як тримання під вартою, має враховуватися у приписі Основного Закону України *«кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність»* (частина перша статті 29).

Однак у Рішенні не вказано та системно не враховано того, що право на свободу не є абсолютним, тобто таким, що не може бути обмежене, в той час як згадані в Рішенні вимоги щодо *домірності (пропорційності)* та *суспільної необхідності* застосування обмежень конституційних прав є наслідком того, що останні не є абсолютними.

Слід нагадати, що Конституційний Суд у Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 висловив позицію, відповідно до якої конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України), встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно

за умови, що таке обмеження є *домірним* (пропорційним) та *суспільно необхідним* (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Абсолютність права на свободу не передбачена ні Конституцією України, ні іншими джерелами права, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням чого Конституційний Суд мав виважено та послідовно перевірити згадані умови (критерії) для встановленого в частині п'ятій статті 176 КПК України обмеження права на свободу, а саме *домірності* (*пропорційності*) та *суспільної необхідності*.

З огляду на наведене вважаю, що Конституційний Суд в Рішенні мав чітко та однозначно вказати, по-перше, на *легітимну мету* внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою), внаслідок чого до підозрюваних та обвинувачених у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, може бути застосований лише такий запобіжний захід, як тримання під вартою, та, по-друге, на *легітимні засоби*, що були для цього обрані. При дотриманні такої методології перевірки на конституційність Конституційний Суд мав змогу уникнути помилки у своєму кінцевому висновку.

Однак такої перевірки Конституційний Суд не здійснив.

Вказуючи на подібні недоліки перевірки положення частини п'ятої статті 176 КПК України на конституційність, зазначаю таке.

Легітимною метою внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) у даному випадку та в цей історичний період, на мою думку, є *суспільна необхідність у захисті суверенітету і територіальної цілісності України* (частина перша статті 17 Конституції України) та *забезпеченні державної (національної) безпеки* (частина друга статті 17 Конституції України).

В свою чергу, *легітимними засобами* для досягнення вказаної мети мали бути б визначені, зокрема, кримінально-процесуальні інститути, у тому числі запобіжні заходи, що можуть бути використані під час розслідування злочинів, об'єкт посягання яких пов'язаний із захистом суверенітету й територіальної цілісності України та забезпеченням державної (національної) безпеки.

Натомість у Рішенні є невдала спроба визначити іншу легітимну мету обмеження права на свободу — «*необхідність підвищення ефективності розслідування окремих злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки*».

Вважаю, якщо Конституційний Суд планував визначити як легітимну мету внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) певне допоміжне явище — *ефективність розслідування*, — то слід було щиро визнати, що нормами статті 177 КПК України передбачено ширший перелік явищ, які гідно «конкурують» з тим, на що вказує Конституційний Суд у Рішенні. Зокрема, прагматичною метою внесення змін до статті 176 КПК України (її доповнення частиною п'ятою) було *запобігання переховуванню підозрюваних та обвинувачених від органів досудового слідства та (або) суду*, оскільки саме останнє, тобто переховування від органів досудового слідства та (або) суду, й мало місце у тих випадках, коли суд до внесення змін до статті 176 КПК України застосовував до осіб, які підозрювались у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, інші запобіжні заходи, наприклад заставу, домашній арешт.

Помилка у визначенні легітимної мети обмеження права на свободу під час застосування такого запобіжного заходу, як тримання під вартою, та відсутність дослідження обраного легітимного засобу для досягнення такої мети мали своїм наслідком помилковість Рішення в цілому.

На мою думку, положення частини п'ятої статті 176 КПК України щодо обрання безальтернативного виду запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, у цілому¹ можна вважати домірними (пропорційними) та суспільно необхідними з урахуванням наявної загрози суверенітету, територіальній цілісності України та державній (національній) безпеці.

2. Обґрунтовуючи неконституційність положення частини п'ятої статті 176 КПК України, Конституційний Суд з огляду на вимогу вмотивованості рішення суду про тримання під вартою (частина друга статті 28 Конституції України) у Рішенні послався на існування «формального судового рішення» або «формально ухваленого судом рішення» у тих випадках, коли суддя ухвалює рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України.

Чому Конституційний Суд дійшов висновку, що при збереженні чинного юридичного регулювання відповідних процесуальних відносин суд буде «формально» ухвалювати «формальне рішення», з тексту Рішення залишається незрозумілим та не поясненим.

Оцінюючи цю частину Рішення, можна дійти висновку про певне припущення Конституційного Суду в аспекті того, що суддя, який розглядає питання про застосування запобіжного заходу, не зобов'язаний ухвалювати вмотивовані рішення, коли його дискреція значно обмежена² частиною п'ятою статті 176 КПК України. Зрозуміло, що подібне припущення не могло бути використане як мотивація для визнання оспорюваної норми КПК України неконституційною.

3. На мою думку, забезпечення конституційного права на свободу при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 КК України, могло бути проведене шляхом диференціації злочинів, передбачених наведеними статтями КК України, на які вказується в частині п'ятій статті 176 КПК України.

Тобто Конституційний Суд мав можливість спочатку дослідити, а за результатами такого дослідження визнати конституційним обмеження права на свободу³ при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою для осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні таких злочинів, як, наприклад,

¹ Див. наступні міркування в п. 3 цієї Окремої думки.

² Важливо, що суддя не позбавлений КПК України можливості відмовити у застосуванні запобіжного заходу.

³ Під обмеженням в даному випадку розуміється безальтернативність у застосуванні такого заходу забезпечення, як тримання під вартою.

державна зрада (стаття 111 КК України), диверсія (стаття 113 КК України), терористичний акт (стаття 258 КК України), та неконституційним обмеження права на свободу¹ при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою для осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні таких злочинів, як, наприклад, публічні заклики до вчинення терористичного акту (стаття 258² КК України), створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (стаття 260 КК України).

4. Не менш важливе міркування пов'язане з тим, що внаслідок виявлення дійсно, можливо, існуючих певних недоліків тексту КПК України та КК України (в один ряд поставлені пов'язані між собою, але різні за ступенем тяжкості злочини), Конституційний Суд, усуваючи недоліки нормативного регулювання, припустився помилки.

Йдеться про те, що, визнаючи неконституційним положення частини п'ятої статті 176 КПК України у цілому, Конституційний Суд фактично створив ситуацію, коли стосовно особи, яка, наприклад, вчинила диверсію (стаття 113 КК України) або терористичний акт (стаття 258 КК України), хай і гіпотетично, суд може застосувати не такий запобіжний захід, як тримання під вартою, а інший — домашній арешт, заставу тощо.

По-перше, алогічно та нерозумно застосовувати до терориста чи диверсанта щось на зразок домашнього арешту з нібито «щирим» наміром того, що це не створить подальших проблем для досудового розслідування та можливого притягнення цих осіб до кримінальної відповідальності. *Подібні дії є нічим іншим, як ілюзією правосуддя та удаваною спробою досягнення зазначеної легітимної мети щодо захисту суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.*

По-друге, попередня подібна судова практика застосування відмінних від тримання під вартою запобіжних заходів до осіб, які звинувачувались у державній зраді, диверсії, вчиненні терористичного акту та інших злочинах, мала наслідком те, що такі підозрювані та обвинувачені порушували вимоги КПК України й рішень судів та переходили від органів досудового слідства та судів, в першу чергу на території країни агресора — РФ.

Зазначені та інші міркування не дозволили мені підтримати Рішення, незважаючи на те, що право на свободу, на мою думку, заслуговує на охорону та захист, у тому числі в контексті захисту цього права для осіб, щодо яких може застосовуватись такий запобіжний захід, передбачений Кодексом, як тримання під вартою.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ Зміст обмеження права на свободу такий самий: безальтернативність у застосуванні такого заходу забезпечення, як тримання під вартою.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни,
Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича,
Чорнобука Валерія Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини п'ятої статті 176
Кримінального процесуального кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2019 року № 7-р/2019 у справі за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована абстрактно-теоретична аргументація має суб'єктивний та відносний характер і не відображає сутнісних сторін справи;

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

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

вважаю за необхідне висловити **заперечення** щодо застосованої концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

Конституційний Суд України визнав неконституційним положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс), яким передбачено, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів проти основ національної та громадської безпеки. Положення про виключне тримання таких підозрюваних під вартою, на думку Конституційного Суду України, порушує принцип верховенства права та обмежує право особи на свободу та особисту недоторканість.

Таким чином, Конституційний Суд України ще раз довів, що ідея індивідуальної свободи, доведена до абсурду, перетворюється в свою протилежність — несвободу для всіх. Причому у цьому випадку має місце доведення до абсурду з підміною тези, що є поширеним демагогічним прийомом.

На терезах конституційного контролю завжди з одного боку конституційні цінності, а з іншого — мінлива практика, заснована на законодавчій доцільності.

Однак в основі цих терезів завжди є реальність, заснована на розумі, який не залежить від примх законодавця, забаганок натовпу, політичної кон'юнктури або мінливої моди.

Право як породження людського розуму, свого роду артефакт, не може трактуватися як абсолют. Те, що було нормою в праві якихось п'ятдесят років тому, сьогодні вважається крайніми проявами жорстокості та сваволі. Ще один тому приклад — есенціальні практики демократій Швеції або США. У правах людини, як би їх не трактували, мало абсолютного. Окрім гідності, будь-яке інше право може бути обмежене через ті чи інші причини. І навіть гідність, по суті, обмежується у випадку, наприклад, ув'язнення особи. З цієї точки зору можна лише говорити про межі гідності, які не можна порушувати за будь-яких умов.

Так, свобода є одним із наріжних каменів демократичного врядування і статусу особи. Однак це право обмежується в сучасних умовах в безкінечній кількості випадків. І тут знову ж таки йдеться про межі, які не можна порушувати ні за яких обставин. Завдання конституційного контролю в кожному випадку — зважувати, чи не порушені ці межі, крім формальних критеріїв конституційності, на основі реальності та розуму. В іншому випадку можлива ситуація, коли право перетворюється в свою протилежність, і замість того, щоб структурувати систему суспільних відносин, приводити її у порядок, починається хаос. Як, власне, і сталося в Рішенні, що аналізується.

Появу частини п'ятої статті 176 Кодексу у зв'язку зі змінами до нього, які внесла Верховна Рада України у 2014 році, слід розглядати як термінову реакцію на військові дії, які розпочала Російська Федерація проти України. У Глобальному індексі тероризму, який розробляється для визначення рівня уразливості держав до терористичних загроз, з початком військової агресії Російської Федерації Україна перемістилася з 51-го у 2013 році на 21-ше місце у 2018 році серед 163 країн світу, що свідчить про зростання впливу тероризму на життя суспільства. Таким чином, легітимна мета такого роду змін не викликає жодного сумніву.

У цій справі, результатом якої стало Рішення, на одній шальці терезів була індивідуальна свобода, а на іншій — безпека держави. Не слід забувати, що частина п'ята статті 176 Кодексу застосовувалась до підозрюваного у вчиненні державної зради та інших тяжких і особливо тяжких злочинів проти основ національної безпеки України та злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю чи діяльністю незаконних воєнізованих або збройних формувань.

Риторичне запитання в цьому випадку з огляду на резолютивну частину Рішення — який сенс в індивідуальній свободі, якщо вона призводить до загибелі держави.

Сама по собі альтернатива запобіжного заходу для такого виду злочинів в теорії нібито не створює небезпеки для держави. Однак знову ж таки для України має значення не «сферична норма в вакуумі», а комплекс факторів, що обумовлюють її реалізацію. І серед них — жахливий стан судової системи, яка практично не виконує жодну з притаманних їй функцій. З цього приводу варто лише згадати історію з колишнім командиром спецроты «Беркут» Дмитром Садовником, обвинувачуваним у співучасті у вбивстві 39 активістів Євромайдану, який був звільнений судом з-під варті і відправлений під домашній арешт 19 вересня 2014 року,

3 жовтня зник, а вже в грудні йому було надано громадянство держави-агресора Російської Федерації, з якою Україна фактично перебуває в стані війни. Нагадаємо, що вказані зміни до Кодексу з'явилися 7 жовтня 2014 року.

Таким чином, вчергове «ницість гола прикрита лахміттям ветхих текстів». Державі, яка воює за незалежність, потрібні не мертві символи догми, а жива надія на перемогу. І можливість терористам, колаборантам, внутрішній «п'ятій колоні» опинитись на свободі під незначну заставу, очевидно, вбиває таку надію.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України
«Деякі питання удосконалення управління
в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського
призначення державної власності та розпорядження ними»
від 7 червня 2017 року № 413

м. Київ
25 червня 2019 року
№ 8-р/2019

Справа № 1-76/2018(4090/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 (Офіційний вісник України, 2017 р., № 51, ст. 1569) зі змінами.

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

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами (далі — Постанова № 413).

Постановою № 413 затверджено Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі — Стратегія), внесено зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України та доручено Міністерству аграрної політики та продовольства України разом з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі — Держгеокадастр) розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію Стратегії.

На думку авторів клопотання, Постанова № 413 не відповідає положенням статей 1, 8, 13, 14, 19, 41, 85, 92, 116, 117 Основного Закону України, оскільки, видавши її, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх конституційних повноважень, а саме названим підзаконним актом «врегулював питання набуття права власності на землю», які мають визначатися виключно законами України. Обґрунтовуючи таку позицію, народні депутати України наводять положення абзаців першого — четвертого розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії, вказуючи, що за цими положеннями безоплатній передачі на території відповідної області підлягають земельні ділянки сільськогосподарського призначення, загальна площа яких «дорівнює лише четвертій частині площі ділянок, право оренди на які продано на аукціоні у цьому кварталі».

Також у конституційному поданні зазначено, що Кабінет Міністрів України Постановою № 413 фактично затвердив загальнодержавну програму використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, назвавши її «Стратегією», чим порушив положення частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 6 частини першої статті 85, пункту 4 статті 116 Конституції України, за якими такі програми має затверджувати Верховна Рада України.

Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 27 грудня 2018 року № 1144 (далі — Постанова № 1144), згідно з якою абзаци перший — шостий розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії викладено в новій редакції.

Зазначені положення Стратегії у редакції Постанови № 1144 аналогічно з попередньою редакцією передбачають, що Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області, у розмірі 0,25 площі земельних ділянок, право оренди та/або емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за доцільне перевірити на відповідність Основному Закону України (конституційність) Постанову № 413 з урахуванням змін, внесених Постановою № 1144.

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

2.1. Відповідно до Конституції України Україна є правовою державою (стаття 1); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частини перша, третя статті 113); в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117); здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією і законами України (частина друга статті 120).

За юридичною позицією Конституційного Суду України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами) (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.2. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначе-

них цієї Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини перша, друга статті 13 Конституції України).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13 Основного Закону України).

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14 Конституції України).

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (частина третя статті 41 Основного Закону України).

Виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі цих приписів Основного Закону України Конституційний Суд України сформулював ряд юридичних позицій, відповідно до яких:

— правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000);

— для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002);

— виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого — конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності (четверте речення абзацу другого підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007);

— правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.3. Земельним кодексом України (далі — Кодекс) передбачено, що земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (частина перша статті 2); земельні відносини регулюються Конституцією України, Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (частина перша статті 3).

Положеннями статті 6 Кодексу визначено, що до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин, вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України (пункти «а», «д»).

Кодексом передбачено, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78).

Положеннями частини першої статті 81 Кодексу встановлені загальні підстави набуття громадянами України права власності на земельні ділянки, до яких, зокрема, належить безоплатна передача із земель державної і комунальної власності.

Вичерпний перелік способів та підстав безоплатної передачі таких земельних ділянок із земель державної і комунальної власності у власність громадян, зокрема в межах визначених Кодексом норм безоплатної приватизації, передбачений частиною третьою статті 116 Кодексу.

Порядок набуття громадянами права власності на земельну ділянку у разі передачі її із земель державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації визначений приписами статей 118, 121, 122, 186¹ Кодексу. Зазначеними статтями Кодексу встановлено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування, повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Зокрема, за змістом положень частин четвертої, восьмої статті 122 Кодексу передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність громадян у межах норм безоплатної приватизації здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи.

Відповідно до положень частини першої статті 93 Кодексу право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Приписами цієї ж статті Кодексу встановлено коло суб'єктів правовідносин оренди землі, види земель, що підлягають передачі в оренду, строки оренди, а також визначено, що відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються законом.

Згідно з частиною першою статті 2 Закону України «Про оренду землі» правові засади оренди землі складають відносини, пов'язані з орендою землі, які регулюються Кодексом, Цивільним кодексом України, цим законом, законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також договором оренди землі.

Положеннями вказаного закону визначено вичерпний перелік підстав, за яких виникає право оренди землі. Так, частиною першою статті 6 Закону України «Про оренду землі» визначено, що орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених Кодексом, Цивільним кодексом України, цим та іншими законами України і договором оренди землі.

Підстави набуття і зміст права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) встановлені статтею 102¹ Кодексу.

За змістом частини другої статті 124 Кодексу передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за

результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 Кодексу.

Земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою статті 134 Кодексу (частина перша статті 134 Кодексу).

Загальний порядок проведення земельних торгів, добору земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовки лотів для продажу на земельних торгах, підготовки до проведення та порядку проведення земельних торгів, встановлення результатів торгів та оприлюднення їх результатів визначено статтями 135–139 Кодексу.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що відносини у сфері набуття права власності на землю та користування нею врегульовані положеннями законів України, як це передбачено частиною другою статті 13, частиною другою статті 14, частиною третьою статті 41 Конституції України.

2.4. Положеннями Стратегії, а саме абзацами першим — шостим розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», передбачено:

«Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні:

визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області (крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (учасникам антитерористичної операції), за такою формулою:

$$S_{\text{оп}} = S_{\text{аук}} \times 0,25,$$

де $S_{\text{оп}}$ — площа земельних ділянок, яку пропонується передати безоплатно у власність на території відповідної області;

$S_{\text{аук}}$ — площа земельних ділянок, право оренди та/або емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу;

щокварталу за десять днів до закінчення поточного кварталу оприлюднювати інформацію про обчислену за зазначеною формулою площу земельних ділянок, які пропонується передавати громадянам у наступному кварталі, на офіційних веб-сайтах територіальних органів Держгеокадастру за місцем розташування земельних ділянок. До зазначеної площі не включаються земельні ділянки, які передбачається надати особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про

статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (учасникам антитерористичної операції);

надавати дозволи на розроблення документації із землеустрою та передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації з урахуванням площі земельних ділянок, обчисленої за формулою, зазначеною в абзаці другому цього розділу, крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (учасникам антитерористичної операції)».

Приписами абзаців сьомого — двадцять сьомого розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії встановлюються особливості передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис) у частині проведення земельних торгів, укладення договорів оренди землі, строку дії таких договорів, пріоритетності продажу прав на окремі види земельних ділянок; покладається на Держгеокадастр та його територіальні органи обов'язок щодо перегляду діючих договорів оренди землі та забезпечення розірвання договорів оренди землі за відповідних умов.

Абзаци двадцять восьмий — сороковий розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії містять приписи, спрямовані на реалізацію наведених положень Стратегії шляхом забезпечення уповноваженими органами внесення змін до нормативно-правових актів, а також здійснення відповідних організаційно-технічних заходів для належного виконання поставлених завдань у цьому розділі Стратегії.

Конституційний Суд України звертає увагу, що положення Стратегії, а саме її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», мають цілісний характер та перебувають у системному зв'язку між собою, фактично врегульовують порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис). Наведеними положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Кодексом чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією встановлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами України.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місце-

вого самоврядування (друге речення абзацу другого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

З наведеного випливає, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

Отже, положення розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії суперечать вимогам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частин першої, другої, четвертої статті 13, статті 14, частини другої статті 19, частини третьої статті 41, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України.

3. Конституційний Суд України вважає, що невідповідність Конституції України положень розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії є підставою для визнання Постанови № 413 такою, що суперечить Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами, визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The subject of the right to constitutional petition — 45 People's Deputies of Ukraine — appealed to the Constitutional Court with a petition for unconstitutionality of the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some questions of enhancement of management in the field of use and protection of lands of agricultural purpose of state-owned property and their disposing» No. 413 dated June 7, 2017 as amended (hereinafter referred to as the Resolution No. 413), which had approved the Strategy of enhancement of the management mechanism in the field of use and protection of lands of agricultural purpose of state-owned property and their disposing (hereinafter referred to as the Strategy), amended certain resolutions of the Cabinet of Ministers and charged the Ministry of Agricultural Policy and Food with the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre (hereinafter referred to as the State Geocadastre) to develop and submit for consideration to the Cabinet of Ministers draft regulatory acts aimed at the implementation of the Strategy.

During the consideration of this case by the Constitutional Court, the Cabinet of Ministers issued the Resolution «On Amendments to the Strategy of enhancement of the management mechanism in the field of use and protection of lands of agricultural purpose of state-owned property and their disposing» dated December 27, 2018 (No. 1144) according to which paragraphs 1–6 of Chapter «The system of organisation of the process of implementation of the Strategy» of the Strategy was provided in the new wording.

The Constitutional Court considers it expedient to verify the compliance of the Resolution No. 413 with the Fundamental Law (constitutionality), taking into account the amendments introduced by the Resolution No. 1144.

The Land Code (hereinafter referred to as the Code) provides that land relations are social relations with respect to possession, use and disposal of land (Article 2.1); land relations are regulated by the Constitution, the Code, as well as by the normative-legal acts adopted in accordance with them (Article 3.1).

The Code provides that the right to ownership of land is acquired and realised on the basis of the Constitution, the Code, as well as other laws issued in accordance with them (Article 78.2).

The exhaustive list of methods and grounds for the free transfer of land plots from the lands of state and communal ownership to the property of citizens, in particular within the limits of the rules of free-of-charge privatisation established by the Code, is provided by Article 116.3 of the Code.

According to Article 2.1 of the Law «On the lease of land», the legal basis for lease of land is the relations related to the lease of land, which are regulated by the Code, the Civil Code, this law, laws, other normative legal acts adopted in accordance with them,

as well as the contract on land lease. The provisions of the said law provide for the exhaustive list of grounds for the right to lease land.

The grounds for acquiring and maintenance of the right to use a foreign land plot for agricultural purposes (emphyteusis) are established by Article 102¹ of the Code.

According to Article 124.2 of the Code, the transfer to lease of land plots in state or communal ownership is carried out on the basis of the results of land trades, except in cases established by Articles 134.2, 134.3 of the Code.

The Constitutional Court held that the relations in the field of acquisition of the right to ownership of land and its use are regulated by the provisions of laws, as provided for in Articles 13.2, 14.2, 41.3 of the Constitution.

The provisions of the Strategy, namely those of paragraphs 7–27 of Chapter «The system of organisation of the process of implementation of the Strategy», establish the peculiarities of the transfer of agricultural land plots of state ownership for use (lease, emphyteusis) in the part of conducting land deals, concluding land lease agreements, the term of such agreements, the priority of selling rights to certain types of land plots; entrust the State Geocadaster and its territorial bodies with the review of the existing land lease agreements and ensuring the termination of land lease agreements under the appropriate conditions.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the provisions of the Strategy, namely, its Chapter «The system of organisation of the process of implementation of the Strategy», are of integral character and are in a systemic connection with each other, in fact, they regulate the procedure of transfer of agricultural land plots of state ownership to private property within the limits of the rules of free-of-charge privatisation, as well as the procedure for the transfer of agricultural land plots of state owned property for use (lease, emphyteusis). The above provisions of the Strategy introduced an additional mechanism, not provided by the Code or other laws, for determining, according to a certain formula, the area of land plots to be transferred free of charge to the citizens in the respective territory. In addition, the Strategy established additional features of conducting land trades, concluding, extending the validity and termination of land lease agreements for agricultural use of state property for use (lease, emphyteusis), which is not provided for by the Code or other laws.

The procedure and conditions for the acquisition, termination and exercise of the right of ownership and use of land are covered by the concept of the legal regime of property, which is determined exclusively by law (Articles 14.2, 92.1.7 of the Constitution). Therefore, the Cabinet of Ministers, having approved the Strategy, in particular, in the part of the provisions of its Chapter «The system of organisation of the process of implementation of the Strategy», had regulated the conditions and procedure for acquiring the right of ownership and use of land, which should be determined exclusively by the laws, at the by-laws level, and thus went beyond the scope of its powers, established by the Constitution.

The Constitutional Court holds that the non-compliance to the Constitution of the provisions of Chapter «The system of organisation of the process of implementation of the Strategy» of the Strategy forms the basis to declare the Resolution No. 413 as running contrary to the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Resolution of the Cabinet of Ministers «Some questions of enhancement of management in the field of use and protection of lands of agricultural purpose of state-owned property and their disposing» No. 413 dated June 7, 2017 as amended as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional) and shall lose its effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 14-rp/2000 dated December 13, 2000;

No. 3-rp/2002 dated February 12, 2002;

No. 5-rp/2005 dated September 22, 2005;

No. 5-rp/2007 dated June 20, 2007;

No. 25-rp/2008 dated November 11, 2008.

Evidence in the constitutional court process: philosophical and methodological principles

N. Shaptala

Candidate of Legal Sciences,
Chairman of the Constitutional Court of Ukraine

The article is devoted to the research of the philosophical and methodological principles of proofs and evidence in a constitutional court process. Particular attention is given to the philosophical and legal definition of ontological and axiological dimensions of the content of evidence as the main factor in establishing truth when considering issues that fall within the competence of constitutional justice.

Key words: axiology, epistemology, proof, constitutionalism, ontology, law, natural rights, equality, justice, values.

In the legal literature, the problems on the functioning of the institutions of constitutional judicial control were studied by many domestic scientists, in particular: O. Bandura, Yu. Baulin, V. Boiko, V. Bryntsev, Yu. Hroshevyi, N. Drozdovych, A. Dubinskyi, V. Kampo, N. Klymenko, A. Koni, V. Konovalova, M. Kostytskyi, N. Kushakova-Kostytska, V. Maliarenko, O. Myronenko, M. Mykhieienko, M. Pohoretsky, B. Poshva, P. Rabinovych, A. Selivanov, M. Siryi, I. Slidenko, A. Stryzhak, V. Shepitko and many others.

However, despite a large number of publications and scientific works, certain topical issues, in particular regarding the philosophical and legal definition of ontological and axiological content and the methodological tools for proving the judicial constitutional process, are still poorly researched.

The theoretical basis of the research is a number of works of the philosopher-legal writers of ancient Greece and Rome, the European Medieval and New-Age, historical studies of law, the works of domestic and foreign scholars in the fields of philosophy and law, domestic normative legal acts and universally recognised acts of international law.

The purpose and tasks of the research. The purpose of the research is to determine the philosophical content and features of the methodology of evidence in the constitutional court process.

To achieve the goal, the author considers it necessary to solve certain problems, in particular:

— to comprehend the philosophical and legal and methodological principles of functioning of the institute of judicial constitutional control;

— to identify the features of ontological, epistemological, axiological and methodological aspects of evidence in the constitutional court process;

— to distinguish the philosophical and functional specificities of evidence in the constitutional court process from the accepted algorithm of this activity in other types of jurisdictional process with the aim of assessing their influence on the paradigm of regulation of social relations in the main spheres of society's activity.

Presentation of main material. Principles of philosophy and methodology of judicial proof, began to be formed even in ancient times, in particular, under the significant influence of the rhetorical theory of Aristotle. According to this theory, the philosopher divided the rhetoric into three types: advisory, or political, relating to decision-making on the future; judicial, legal or illegal actions committed in the past; epideictic, which treats the events that take place in the present and subject to moral approval or condemnation. The most effective means of persuasion Aristotle recognized the arguments or evidence based on examples¹.

It should also be noted that at the same time in the circle of thinkers and lawyers formed an understanding of evidence in the trial of public or civil cases as a kind of mental activity. It is possible, in my opinion, to even state the initiation of a certain algorithm for this activity. As Seneca noted in this context, «something in philosophical science requires recognition as an axiom, and somewhat — evidence, and so many — when it comes to something deeply hidden from the eye, about something that can be discovered only through exceptional vigilance and insight. But if the evidence is needed, then, the principles of their research are needed, because in this way we arrive at the truth. There are things open, there are hidden. Open ones are those that are perceived by feelings, memory; hidden — those that are beyond their reach. The mind is not content with things open: the bigger and better part is occupied by the hidden»².

However, if one meticulously investigates the further historical development of the institute of judicial evidence, it should be noted that for a considerable period of medieval jurisprudence, confessions obtained through torture were also recognised as legal evidence, apart from oaths, testimonies of eyewitnesses and material objects.

At the same time, even under such conditions, the understanding that the knowledge of objective truth must be based on the results of the research and evaluation of the whole set of evidence in the case, and not solely on the personal recognition of the suspect, is reflected in the writings:

— Ch. Beccaria, who considered unacceptable the use of torture to obtain a confession of the suspect, wrote: «under clear and precise laws, the duty of a judge is only to establish the facts. If it is necessary to demonstrate ability to gather evidence, and the conclusions drawn on the basis of these evidences must be clearly and precisely presented, then in making a decision in accordance with these conclusions, one should be guided by a purely common sense that is more reliable than the knowledge of a judge who is inclined to see criminals everywhere and everything is adjusted to artificial scheme, which he learned since a time he was a student»³;

¹ Аристотель. Риторика / перевод с древнегреческого М. Платоновой. Москва : «Э», 2015. С. 12.

² Сенека. Моральні листи до Луцілія / переклад, примітки, покажчик власних назв А. Содомора. Київ : Основи, 1999 (2-ге вид.). С. 449.

³ Беккарія Ч. О преступленнях и наказаниях : пер. с итал. Киев : Ин Юре. 2014. С. 113.

— T. Hobbes, whose belief «proof, in all cases when seriously seeking the truth, is a process of obtaining judgment of all true and real, as sometimes it is necessary to start from some suitable similarity to facilitate understanding, and therefore fantasy is applied»¹;

— Montesquieu, who formulated three basic features of the judiciary: «independence, legality and justice, which prescribe its management unified for all laws recognised by a fair majority of society»².

At present, as M. Kostytskyi correctly notes «the philosophical content of evidence in the modern judicial, including the constitutional process, subordinated to general epistemological laws. In this case, knowledge in the process of evidence is understood as the creative activity of the judges of the Constitutional Court of Ukraine, participants in the process, focused on obtaining reliable knowledge of the law. Cognition here is an essential characteristic of being, culture, in particular legal, and has a functional orientation — to find the right — and is ensured by the use of scientific means and methods. In other words, knowledge in the process of proving in a constitutional court process is essentially scientific and even partly philosophical»³.

It is worth accepting, because axiology is a philosophical doctrine of values that determine the choice of people by the direction of their activities and the nature of their actions, and ontology is the doctrine of being, that is, the basis of all essential. Therefore, the author considers it expedient to consider in detail the content and essence of the influence of the conceptual provisions of these doctrines on the philosophical and legal dimensions of evidence in the constitutional court process.

Firstly, it concerns the definition of the concept of «universal human values» as a philosophical and legal category and a social phenomenon, which, as stated in the special literature, reflects certain aspects of the phenomena of reality associated with the social and cultural activities of human being and society. Accordingly, the axiological dimension of proofs and evidence in a constitutional court process, in our opinion, depends on the essence and content of the values of constitutionalism, which de facto determine the essence of constitutional axiology and in the science of philosophy of law is considered to be a means of adaptation of the paradigm of constitutionalism and the practice of its genesis.

At the same time, it should be noted that in the science of the philosophy of law there is no unambiguous approach to the definition of the concept of «values», including in their axiological sense. So, in scientific circles, it is quite commonly believed that in the narrow sense of values, it is primarily the person himself, the conditions of its existence in society. Proponents of a somewhat broader understanding of this philosophical and legal category and social phenomenon believe that fundamental values should include freedom, responsibility, equality and justice. The latter, in their

¹ Гоббс Т. Сочинения в двух томах / Академия наук СССР, Институт философии. Москва : Издательство «Мысль» , 1991. Т. 2. С. 47–731 с.

² Монтескье Ш.-Л. О духе законов. Москва : Мысль, 1999. С. 70.

³ Костицький М. Доказування в конституційному судовому процесі. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 160.

opinion, «is an absolute value, such as truth, goodness, beautiful, self-founded and such that is not deduced from higher values»¹.

To a certain extent, the above is in line with the legal position of the Constitutional Court of Ukraine (hereinafter referred to as the CCU, Court), which was formulated in the Decision of November 2, 2004 No. 15-рп/2004, according to which: «in the realm of justice, justice is manifested, in particular, in equality before the law, ... Fair application of the law — is primarily a non-discriminatory approach, impartiality»². The Court also emphasised that: «from the constitutional principles of equality and justice, the requirement of certainty, clarity and unambiguity of the legal norm follows, since the other cannot ensure its identical application, does not exclude unlimited interpretation in law-enforcement practice and inevitably leads to arbitrariness»³.

At the same time, the scientific concept, the essence of which is the definition of universal human values as a result of the exchange of peoples' achievements in the field of their legal protection, has recently become widespread. At the same time, the supporters of this concept believe that in this way the legal culture (legal consciousness), which preserves, selects, generates and simultaneously retransmits legal values to all spheres of society activity, comes to the fore⁴. In practice, this means that the main task of the value-communicative aspect of the realisation of the idea of a legal society, the mutual recognition of the rights and freedoms of individuals and legal entities, as well as the establishment of a clear law-and-order that would be consistent with such universal values as freedom, responsibility, equality and justice⁵.

Secondly, the special attention in this research should be given to ontological evidence of the constitutional court process, which, in our opinion, is closely related to the definition of the concept of the existence of law, its properties in understanding the essence and existence in reality of socio-political conditions of life of society, which were the subject of reflection by prominent representatives of philosophical science at different times.

Thus, emphasising the importance of ontological moments in determining the existence of the right, the German philosopher A. Kaufmann, in particular, noted that «the questions of legal ontology are in determining how the right involves being, that is,

¹ Філософія : курс лекцій. У 2 ч. Ч. 1. Історія світової та української філософії / уклад. О. П. Бойко. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. С. 155.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2490.

⁴ Яковюк І. В. Формування правової культури Європейського союзу. *Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку* : матеріали міжнар. наук. конф. (Харків, 12 жовт. 2007 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків : Право, 2007. С. 40.

⁵ Юркевич П. Д. *Философские произведения*. Москва : Правда, 1990. С. 167.

that there is a right in its ontological structure, which is its essence. ... Cognition of law is not a mono logical act, but happens in the communicative historical process, which aims at divergence in all sorts to find convergence, as a decisive criterion of truth¹. Indeed, the problem of the ontological nature of law is reflected in the aspect of human being, when it correlates with the existence of another person, and this mutual coexistence threatens to turn into arbitrariness, and therefore includes the requirement of its restriction. Such interaction of subjects is the ontological basis of law, and the legal ontology is ontology of inter subjectivity»².

At the same time, B. Kystiakivskyi rightly noted in the early twentieth century that — every new important law in a modern constitutional state is a «compromise between different parties representing the interests of certain social groups and classes. The modern state acts on the basis of compromises, and the constitution of each individual state is a compromise between the most influential social groups in a certain country»³.

The judgments of the representatives of various scientific circles could be continued, however, recognising that the concepts and scientific theories provided by them definitely have the right to be; at the same time, it should be noted that, despite the difference in the wording, it is possible to generalise certain basic directions of the genesis of understanding the philosophical-legal evidence of evidence in the trial. Instead, it is our belief in examining the issue of evidence and proving in a constitutional court process, first of all, that, unlike courts of general jurisdiction, in which the knowledge of truth by way of proof in the case is preceded by an analysis of factual data, the philosophical and legal evidence dimensions in the constitutional court has its own specific features.

In particular, the important role in constitutional arguments belongs to the methodology of creative analysis and synthesis as the norms of the constitution and laws («the letter of the law»), as well as the general principles of law, including those not clearly expressed in the text of the constitution and the laws of universal values (axiological dimensions, or «The spirit of the law»), the state tangible to the circumstances of the case of social relations (ontological dimensions), as well as the achievements of legal science and other branches of scientific knowledge (research aspect).

In particular, Yu. Baulin, recalling to the characteristic activity of the Constitutional Court, which in his opinion serves as a «court of law» , and not «court of fact», in addition to general philosophical methods, refers to the methodological tools of domestic constitutional justice and the method of abstraction from the specific circumstances that served as the basis for the violation of the petition for the resolution

¹ Kaufmann A. Fünfundvierzig Jahre erlebte Rechtsphilosophie // AfRuSP, Beiheft 44, Hrsg. R. Alexy, R. Dreier u. U. Neumann. Stuttgart, 1991. S. 147–148.

² Максимов С. И. Правовая реальность как предмет философского осмысления : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Харьков : НЮА Украины им. Я. Мудрого, 2002. С. 413.

³ Кистяковский Б. В защиту права (Интеллигенция и правосознание). Вехи : сб. ст. о рус. интеллигенции / сост. и авт. предисл. М. О. Гершензон ; вступ. ст. Д. Н. Бакун. Москва : Грифон, 2007. С. 180.

of issues that fall within the jurisdiction of the Court, which are usually detailed in the constitutional petition or appeal¹.

«The court of law, — writes V. Kampo, — deals with legal acts (examines their constitutionality, provides their interpretation, clarifies the limits of the acts of these acts, etc.). The classic court of law is the constitutional court, and in some countries a court of law has a corresponding supreme court. The latter may have a dual nature (court of law and facts)»².

In our view, the definition of the CCU as a Court exclusively «laws» from the methodological and procedural-evidence aspects is debatable and requires an analysis of the concepts of «law» and «fact».

In this context, it should be noted that in legal science the concept of «right» is interpreted ambiguously.

Thus, «the law, according to Professor Y. Shemshuchenko, is a system of social obligatory norms, the observance and execution of which is ensured by the state there, is of key importance in the regulation of the rule of law at the national and international levels»³.

V. Serohin, believes that the law is «legislation; implemented by the state form of legislation, dependent on the social system of the country. System established or authorised by the state of compulsory rules (norms) of behaviour, expressing the will of the ruling class or the majority of the people»⁴.

Thus, in spite of certain differences between these and some other definitions of the term «law», in the legal sense, it can be generalised, in particular, as consisting of the norms and acts that govern the legal relations in society. Consequently, the subject of constitutional proceedings of the CCU as a «court of law» should determine the question of the constitutionality of legal acts falling within its jurisdiction. Exceptions to the general rule should include, as envisaged in paragraph 28.1. 85 of the Constitution of Ukraine, the authority to provide opinions on acts of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea not only on questions of constitutionality, but also their legality.

Instead, the fact in the legal literature is defined as a philosophical and legal category, which has a pronounced subject-object nature, which covers the true event or the consequence of the activity (ontological aspect) and which is used to express a special kind of empirical knowledge, which, on the one hand, carries out initial empirical generalisations, being the direct basis of theory or guess, and on the other

¹ Баулін Ю. В. Методологічні аспекти дослідження конституційності окремих положень закону в діяльності Конституційного Суду України. *Методологія в праві* : монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2017. С. 70.

² Kampo Volodymyr: «The Constitutional Court of Ukraine Is on the Path to a Doctrine of Real Law». *Journal Statutes & Decisions. The Laws of the USSR and Its Successor States*. Vol. 46, 2011. Issue 1. Pages 77–83. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/RSD1061-0014460110>.

³ Право. Юридична енциклопедія : в 6 т. / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. С. 48.

⁴ Серьогін В. С. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування : монографія. Дніпропетровськ : Грані, 2014. С. 6.

hand, it has in its content the traces of the semantic influence of the latter (logical and epistemological aspect)¹.

Legal facts are specific life circumstances, with the presence and/or absence of which the rules of law link the emergence, change or termination of legal relations. Legal facts are life circumstances (actions and events, available or absent, those that depend or do not depend on the will of the person), which are directly or indirectly determined by the hypothesis of the rule of law; they are the basis for the emergence, change or termination of legal relationships².

It should also focus on the fact that the Constitutional Court arguing that the decision on the issues discussed in their acts repeatedly applied the methodology of logic as the science of law and types of thinking, ways of knowing and truth-conditions of knowledge and opinions, for example:

— «a systematic and logical interpretation of the provisions of Art. 155 of the Constitution of Ukraine «at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine» leads to the conclusion that it must be interpreted in conjunction with Art. 158.1 of the Constitution of Ukraine, according to which «a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, considered by the Verkhovna Rada of Ukraine and not adopted, may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine no sooner than one year from the day of the adoption of the decision on this draft law»³.

As the Belgian philosopher L. Apostel noted, outlook is a descriptive model of the world, which consists of six obligatory elements («standard blocks»): ontology (the doctrine of being), futurology (prediction of the future), axiology (value theory), praxeology (theory of action), epistemology (theory of knowledge), ethology (the doctrine of causal relationship)⁴.

Thus, in our opinion, the construction of a methodological tool of evidence in a constitutional court proceeding must be based:

firstly on using:

— methodological techniques of ontology in order to determine the essential characteristics of evidence presented (conditions of origin, reliability, etc.);

— futurological forecasting of the role of evidence for making an objective and motivated decision in a case;

— axiological research of evidence in order to determine their impact (positive or negative) on the level of protection generally recognised in the society of values;

— theoretical postulates and methodological techniques of epistemology, which are used to obtain knowledge about the essence of the evidence presented;

¹ Адміністративне право України : словник-довідник / В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчубій. Дніпропетровськ, 2001. С. 135.

² Явор О. Юридичні факти в сімейному праві: теоретико-прикладний аспект. *Юридичні факти в системі правового регулювання* : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 лист. 2015 р.). Київ, 2015. С. 601.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 6. С. 9.

⁴ Apostel L. Oorsprong: Inleiding toeten metafysic avanhet on tstaan vanmens, levenen heelal (bezorgd & vana antekening en voorzien door Wim Christiaens). Brusselby VUB press. 2000. P. 6.

— etiological research with the purpose of revealing the causal link of evidence with the facts and circumstances on which the subject of appeal to the body of constitutional jurisdiction refers as justification for the need to resolve issues raised in the petition, appeal or complaint;

— secondly, taking into account the characteristic features of a judge's personality: origin, education, professional level, moral principles, etc., as in the case of making a decision individually, and as a member of a collegial judicial body.

Conclusions

1. Evidence in the constitutional court process is subordinated to the general epistemological laws of knowledge and is essentially scientific, legal and, to a large extent, philosophical.

2. Conceptual provisions of axiology, as a philosophical doctrine of values that determine the choice of people by the direction of their activities and the nature of their actions, and ontology, as the doctrine of being, that is, the primary basis of all essential, have a significant influence on the philosophical and legal dimensions of evidence in the constitutional court process.

3. In the science of the philosophy of law there is no unambiguous approach to the definition of the concept of «value», in the system of these values of the constitutional level, the fundamental role, in the most part include: freedom, justice, responsibility, equality, human and citizen's rights and fundamental freedoms, they do not depend on historical conditions, and present at any time and space, and their universal totality reflects natural law.

4. Addressing the issue of proofs and evidence in a constitutional process, it should first of all be based on the fact that, unlike courts of general jurisdiction in which the knowledge of truth by way of proof in the case is preceded by an analysis of the facts, the philosophical and legal dimensions of proof in the constitutional legal proceedings have their own specific features. In particular, an important role in constitutional argumentation belongs to the creative analysis and synthesis of both the norms of the constitution and laws («the letter of the law») and the general principles of law, including those not expressly stated in the text of the constitution and the laws of universal values (axiological dimensions or «spirit the law»), the state tangible to the circumstances of the case of social relations (ontological dimensions), as well as the achievements of legal science and other branches of scientific knowledge (research aspect).

— axiological research of evidence in order to determine their impact (positive or negative) on the level of protection generally recognised in the society of values;

— methods of praxeology as a science of action, in order to determine the causes and consequences of the evidence provided;

— theoretical postulates and methodological techniques of epistemology, which are used to obtain knowledge about the essence of the evidence presented;

— etiological research with the purpose of revealing the causal link of evidence with the facts and circumstances on which the subject of appeal to the body of constitutional jurisdiction refers as justification for the need to resolve issues raised in the petition, appeal or complaint.

Secondly, taking into account the characteristic features of a judge's personality: origin, education, professional level, moral principles, etc., as in the case of making a decision individually, and as a member of a collegial judicial body.

Шаптала Н. Доказування у конституційному судовому процесі: філософські та методологічні засади. Статтю присвячено дослідженню філософських і методологічних засад доказів та доказування у конституційному судовому процесі. Особливу увагу автор приділяє філософсько-правовому визначенню онтологічного та аксіологічного вимірів змісту доказування як головного фактора встановлення істини при розгляді питань, що належать до компетенції конституційної юстиції.

Ключові слова: аксіологія, гносеологія, доказування, конституціоналізм, онтологія, право, природні права, рівність, справедливість, цінності.

РЕЦЕНЗІЇ, ВІДГУКИ, КОМЕНТАРІ

РЕЦЕНЗІЯ
на монографію Н. Шаптали
«Доказування у конституційному судовому процесі:
філософсько-правові засади»¹

Найважливішим атрибутом сучасного конституційного судового процесу є чітке дотримання правил доказування та оцінки доказів, що дає змогу винести законне та вмотивоване рішення судом конституційної юрисдикції. Як правильно зазначає М. Костицький, доказування у конституційному судовому процесі підпорядковане загальним гносеологічним закономірностям. При цьому пізнання у процесі доказування розуміється як творча діяльність суддів Конституційного Суду України, учасників процесу, орієнтована на отримання достовірних знань про право. Пізнання у процесі доказування у конституційному судовому процесі є, по суті, науковим і навіть частково філософським. Підтвердженням цього є те, що протягом тривалого часу теорія доказів наповнювалася новими знаннями за рахунок філософського, логічного, правового та інших типів пізнання, які в сукупності дали змогу сформулювати уявлення про докази та процес доказування.

Звернення до проблематики доказування та доказів у конституційному судовому процесі передбачає першочергове осмислення аксіологічних, онтологічних засад доказування та методологічного інструментарію оцінки доказів, специфіки конституційного судового процесу, розробці яких присвячена монографія Н. Шаптали.

Про актуальність запропонованого аспекту дослідження свідчить і факт активного застосування теорії доказів і доказування в усіх юрисдикційних судових процесах. Однак, як слушно стверджує автор, у вітчизняному конституційному судовому процесі, на відміну від кримінального, теоретичні та практично застосовані питання, пов'язані з доказуванням, достатньо не врегульовано, зокрема відсутнє визначення основних понять, не розкрито їхні характерні особливості з огляду на специфіку цього процесу.

Варто зазначити, що розробка питання теорії та практики конституційного судового доказування привертала увагу науковців, однак філософсько-правові засади доказування у конституційному судовому процесі є малодослідженими. Все це підтверджує, що інститут доказування та доказів посідає ключове місце в юридичній науці та має загальнонаукове і прикладне значення.

Наукова новизна монографії полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням філософсько-правових аспектів доказування у конституційному судово-

¹ Шаптала Н. К. Доказування у конституційно-судовому процесі: філософсько-правові засади : монографія. Київ : Логос, 2018. 386 с.

му процесі. Крім того, автор чи не вперше серед вітчизняних науковців використовує значну кількість рішень конституційних судів Словенії, Чехії, Грузії, Туреччини та інших країн. У роботі пропонується вирішення низки проблем і дискусійних питань теоретичного та практичного характеру, обґрунтовується положення щодо реформування законодавства, яким урегульовано діяльність Конституційного Суду України, з метою підвищення його ролі у загальнодержавному механізмі захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Практичне значення наукової праці також важко переоцінити, оскільки її результати дають поштовх для подальших наукових досліджень, можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів у сфері діяльності Конституційного Суду України.

Структурно монографія складається зі вступу, 6 розділів, 34 підрозділів та висновків, у яких розкрито методологію дослідження конституційного судового процесу, об'єкт, предмет і методи пізнання у процесі доказування, особливості доказування у конституційному судовому процесі європейських країн та країн з англо-американською системою права, філософський та психологічний зміст доказів і доказування, філософсько-правові аспекти оцінки доказів, а також проблеми законодавчого врегулювання діяльності Конституційного Суду України.

У вступі автор вдало обґрунтовує актуальність теми, подає базові джерела, послідовно й логічно визначає мету та завдання, методологічну основу дослідження, наукову новизну, теоретичну і практичну значущість роботи та її структуру. Однак варто відзначити, що автор достатньо часто використовує термін «дисертаційне дослідження», зокрема на сторінці 6 монографії, що дещо негативно впливає на її сприйняття.

Розділ 1 «Філософія, теорія і методологія в конституційному судовому процесі і доказування в ньому» присвячений дослідженню понятійного апарату дослідження та методології, а також світоглядного змісту конституційного судового процесу.

Заслугує на підтримку ідея автора про те, що характерними ознаками світоглядного змісту вітчизняного конституційного судового процесу є його орієнтація на захист прав особистості у контексті визнаних суспільством загальнолюдських цінностей, що знайшло відображення в актах законодавства, які регулюють принципи, засади та ідеологічну спрямованість діяльності держави.

У розділі 2 «Доказування як пізнання в конституційному судовому процесі» розглянуто основні аспекти гносеологічного змісту і сутності судового пізнання як різновиду юридичного пізнання, об'єкт і предмет пізнання у процесі доказування, методи пізнання у процесі доказування та застосування сучасних інформаційних технологій у конституційному судовому процесі.

Беззаперечним є твердження автора, що доказування у конституційному судовому процесі як різновид юридичного пізнання ґрунтується на принципі пізнавальності права, правових приписів, обставин справи та інших юридично значущих фактів. Цей вид пізнання характеризується розробленими відповідно до канонів формальної логіки (філософська складова) та регламентованими законодавством (правова складова) спеціальними способами, прийомами та формами доказування як основним методом встановлення істини під час судового процесу.

Розділ 3 «Онтологічні та аксіологічні особливості доказування в конституційному судовому процесі зарубіжних країн» детально розкриває онтологічні та аксіологічні особливості цього процесу та предмет доказування у європейських країнах і країнах англо-американської системи права.

Цікавим є порівняння конституційного судового процесу за англо-американською системою з континентальною (кельзенівською) моделлю. Так, за англо-американською системою конституційність законів має право перевіряти будь-який суд, а континентальна система передбачає таку перевірку верховним судом або спеціалізованим судом конституційної юрисдикції. Відмінності є й у предметі доказування, який визначається повноваженнями органу судової влади, встановленими конституцією та законами держави.

У розділі 4 «Філософсько-правові виміри доказування та доказів у конституційному судовому процесі» розкрито філософський і психологічний зміст доказування та доказів у конституційному судовому процесі, джерела доказів та їх класифікацію. Щодо останньої, то в її основу покладено поділ за логічними, аксіологічними, онтологічними та епістемними ознаками.

Розділ 5 «Філософсько-правове обґрунтування класифікації суб'єктів доказування та надання доказів у конституційному судовому процесі» присвячений дослідженню надання доказів суб'єктами права на конституційне подання, конституційне звернення та подання конституційної скарги. Проаналізовано правові положення суб'єктів доказування, зокрема колегій, сенату та Великої палати органу конституційної юстиції. Здійснено порівняльну характеристику цих суб'єктів доказування і суб'єктів європейських конституційних юрисдикцій.

У розділі 6 «Оцінка доказів у конституційному судовому процесі» автор обґрунтовує світоглядні виміри оцінки доказів у конституційному судовому процесі як однієї з визначальних його стадій.

У роботі вперше на монографічному рівні проведено розмежування критеріїв та загальних правил оцінки доказів і їх джерел. У цьому контексті автор розкриває характерні особливості філософсько-правових вимірів доказування у конституційному судовому процесі за конституційною скаргою, щодо якої відкрито конституційне провадження, зокрема те, що Конституційний Суд України вивчає та оцінює докази, які вказують на конституційність виключно закону, що застосовується при прийнятті судового рішення. При цьому, керуючись формальною логікою, Конституційний Суд України використовує аксіологічний та онтологічний методологічні інструментарії з метою визначення відповідності закону (його окремих положень) конституційно встановленим ідеологічним засадам та принципам («духу») і правилам діяльності держави в особі її владних органів («букви» або «права»).

Висновки до монографії містять узагальнені результати дослідження, зокрема авторські концепції щодо питань, пов'язаних із філософсько-правовими вимірами доказування у конституційному судовому процесі, а також пропозиції щодо вдосконалення законодавчого врегулювання діяльності Конституційного Суду України. Основні висновки у монографії відображають обізнаність автора з теоретичними та практичними аспектами доказування у конституційному судовому процесі. Використані джерела налічують понад 600 одиниць, що свідчить про

глибокий аналіз тематики дослідження. Варто відзначити широке використання схематичних зображень для детального розуміння тих чи інших особливостей доказування.

Відзначаючи високий рівень наукового дослідження Н. Шаптали, слід зупинитися на положеннях, щодо яких можна зробити такі зауваження:

1. У тексті монографії (підрозділ 5.1 розділу 5) автор перераховує суб'єкти доказування у конституційному судочинстві, однак не конкретизує каталог інших учасників провадження (частина перша статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

2. На нашу думку, у підрозділі 1.1 розділу 1 «Філософія, теорія і методологія у конституційному судовому процесі і доказування в ньому» автору монографічного дослідження варто було послатись на засновника конституційної доктрини в Україні професора Л. Юзькова, адже його роль у становленні інституту конституційної юстиції є надзвичайно вагомою.

Водночас висловлені зауваження не впливають на значущість та результативність цього дослідження. Тому вважаємо, що монографія «Доказування у конституційному судовому процесі: філософсько-правові засади» за своїм науковим рівнем, оформленням та обсягом є завершеним науковим дослідженням, викладений матеріал характеризується логічністю та ясністю, положення монографії мають теоретичне та практичне значення, а впровадження запропонованих змін дозволить удосконалити процес доказування у конституційному судовому процесі.

Монографія Н. Шаптали 20 червня 2019 року розглядалася та була одностайно схвалена на засіданні кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

*Завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного
університету імені Василя Стефаника,
кандидат юридичних наук, доцент*

В. Розвадовський

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ЧЕРВЕНЬ

13–16 червня

участь судді Конституційного Суду України С. Головатого у міжнародній конференції на тему «Просування верховенства права шляхом забезпечення права на справедливий суд: порівняльний підхід», організованій за сприяння Програми «Нове правосуддя» (*USAID*) спільно з Українським Вільним Університетом та Німецько-українським об'єднанням юристів (м. Мюнхен, ФРН)

14 червня

зустріч Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали та судді Конституційного Суду України В. Городовенка із суддями Європейського суду з прав людини Г. Юдківською (Україна), П. Пінту де Альбукерке (Португалія), Ц. Грозевим (Болгарія) та П. Пацолаєм (Угорщина)

18–29 червня

участь наукового консультанта судді Конституційного Суду України М. Бризицького у тренінговій програмі *MATRA* «Децентралізація та громадська участь», яку фінансує Міністерство закордонних справ Королівства Нідерланди та реалізує Школа права Лейдена, Нідерландський Гельсінський комітет та Гаазька академія місцевого самоврядування (м. Гаага, Королівство Нідерланди)

19–23 червня

участь судді Конституційного Суду України С. Головатого та наукового консультанта судді Конституційного Суду України К. Мазура у 119-му пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка)

25–29 червня

участь наукового консультанта судді Конституційного Суду України В. Венгера у науковому семінарі *Nanterre Network Annual Meeting 2019* (м. Вільнюс, Литовська Республіка)

26 червня участь Голови Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімаса у круглому столі «Ефективна реалізація права на конституційну скаргу в Україні» (Конституційний Суд України)

26 червня участь суддів Конституційного Суду України В. Городовенка та В. Лемака у діалоговій платформі («Конституційне кафе») на тему «Судова реформа: 3 роки потому», організованій Координатором проєктів ОБСЄ в Україні в рамках проєктної діяльності

27 червня міжнародна конференція «Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції», організована Конституційним Судом України спільно з Національною академією правових наук України, Київським національним університетом імені Тараса Шевченка за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні з нагоди Дня Конституції України (м. Київ)

ЛИПЕНЬ

8–11 липня участь суддів Конституційного Суду України М. Гультая та О. Первомайського в ознайомчому візиті до інституцій Ради Європи для представників суддівського корпусу, у тому числі переміщених судів та Національної школи суддів України, організованому Проєктом Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» у межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.

15 липня зустріч Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали з Головою Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими парламентськими виборами в Україні А. Йонсоном

15 липня зустріч Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали з Головою Міжнародної місії Світового Конгресу Українців зі спостереження за виборами 2019 року в Україні Е. Чолієм

17 липня зустріч Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали з Надзвичайним та Повноважним Послом Турецької Республіки в Україні Я. А. Гюльдере.

ВІТАЄМО ЮВІЛЯРА

У липні 70-річний ювілей
відзначив суддя Конституційного Суду України (2011–2016 роки),
заслужений юрист України, кандидат юридичних наук
Олександр Михайлович ПАСЕНЮК



Шановний Олександрє Михайловичу!
Судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду
та члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
щиро вітають Вас із ювілеєм, бажають міцного здоров'я і довголіття,
хорошого настрою і радісних новин!
Хай кожен день приносить Вам задоволення від реалізації власних задумів
та надихає на нові звершення!

Заступник керівника Департаменту
організаційної роботи — керівник
Редакційно-видавничого управління
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний секретар
Я. Скринник
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець
Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17-21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-00
E-mail: peredplata.inyure@gmail.com
www.inyure.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:
Пазенко О. С.,
Печенюк Ю. О.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку 05.08.2019.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 14,95. Обл.-вид. арк. 16,35.
Зам. № 108.
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.