



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. Жилянська, 14

6/2019

Редакційна рада

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

У НОМЕРІ

**Рішення XVII позачергового з'їзду суддів України
«Про призначення судді Конституційного Суду України»
від 29 жовтня 2019 року** 7

Біографія Юровської Галини Валентинівни 8

**Рішення XVII позачергового з'їзду суддів України
«Про призначення судді Конституційного Суду України»
від 30 жовтня 2019 року** 9

Біографія Філюка Петра Тодосьовича 10

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Висновок Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 11

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019. 16

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 21

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 29

Висновок Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019. 32

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 37

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 44

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019. 46

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту

про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.51

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Сліденка І. Д.

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.63

Висновок Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.71

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Лемака В. В.

стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.79

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Мельника М. І.

стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.86

Окрема думка судді Конституційного Суду України

Первомайського О. О.

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.97

Висновок Конституційного Суду України

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України

(щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада
2019 року № 6-в/2019 104

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі
за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України
(щодо уповноважених Верховної Ради України)
(реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції
України. 113

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Городовенко В. Ефективність конституційної скарги як засобу
правового захисту в аспекті новел практики Європейського суду
з прав людини. 118

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗИУМИ, КОЛОКВІУМИ

Сліденко І. Концепт демократії в контексті нових горизонтів
української конституції: філософські і концептуальні основи 128

Тулицький О. Європеїзація конституційного права України:
шлях до верховенства права 132

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Вересень — листопад 2019 року 137

**Реферативний огляд джерел із конституційно-правової
тематики, опублікованих у 2019 році 140**

СТОРІНКИ ПАМ'ЯТІ

Правник найвищого ґатунку
(присвячується світлій пам'яті П. Євграфова) 157

РІШЕННЯ XVII позачергового з'їзду суддів України

29 жовтня 2019 року

м. Київ

Про призначення судді Конституційного Суду України

Відповідно до статті 148 Конституції України, частини другої статті 9, статті 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», пункту 5 частини четвертої статті 126, пункту 4 частини другої статті 129, частини шостої статті 132 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на підставі протоколу засідання лічильної комісії XVII позачергового з'їзду суддів України з проведення таємного голосування стосовно призначення судді Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 4, призначити суддею Конституційного Суду України **Юровську Галину Валентинівну**.

Головуючий на з'їзді

Б. С. Моніч

Секретар з'їзду

О. В. Журавська

ЮРОВСЬКА Галина Валентинівна

Суддя Конституційного Суду України



Народилася 30 листопада 1961 року в м. Хмельницькому.

Трудову діяльність розпочала у Хмельницькому обласному суді на посадах архіваріуса, друкарки, секретаря судових засідань (1979–1981 роки).

У 1985 році здобула вищу юридичну освіту в Харківському юридичному інституті (нині — Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого).

Після завершення навчання працювала нотаріусом, старшим консультантом з нотаріату у відділі юстиції Хмельницького обласного виконавчого комітету.

Із 1988 року була стажером, адвокатом Хмельницької міської юридичної консультації.

У 1993 році Верховною Радою України обрана суддею Хмельницького обласного суду, а в 1999 році — суддею Київського обласного суду.

У 2011–2016 роках — суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Із 2016 року по 2019 рік — заступник начальника відділу підготовки викладачів (тренерів) Національної школи суддів України.

29 жовтня 2019 року XVII позачерговим з'їздом суддів України за результатами конкурсу призначена суддею Конституційного Суду України. Присягу склала 5 листопада 2019 року.

Заслужений юрист України. Кандидат юридичних наук.

РІШЕННЯ
XVII позачергового з'їзду суддів України

30 жовтня 2019 року

м. Київ

Про призначення судді
Конституційного Суду України

Відповідно до статті 148 Конституції України, частини другої статті 9, статті 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», пункту 5 частини четвертої статті 126, пункту 4 частини другої статті 129, частини шостої статті 132 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на підставі протоколу засідання лічильної комісії XVII позачергового з'їзду суддів України з проведення таємного голосування стосовно призначення судді Конституційного Суду України від 30 жовтня 2019 року № 6, призначити суддею Конституційного Суду України **Філюка Петра Тодосьовича**.

Головуючий на з'їзді

Б. С. Моніч

Секретар з'їзду

О. В. Журавська

ФІЛЮК
Петро Тодосьович

Суддя Конституційного Суду України



Народився 11 квітня 1961 року в с. Залухів Ратнівського району Волинської області.

Після закінчення в 1980 році Володимир-Волинського технікуму гідромеліорації та механізації сільського господарства проходив строкову військову службу.

У 1986 році здобув вищу юридичну освіту в Харківському юридичному інституті (нині — Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого).

Із серпня 1986 року працював слідчим слідчого відділення відділу внутрішніх справ Луцького міськвиконкому Волинської області.

У квітні 1990 року обраний народним суддею Луцького районного народного суду, а у вересні 1992 року призначений головою цього суду.

Постановою Верховної Ради України від 3 квітня 2003 року обраний безстроково суддею Апеляційного суду Волинської області. З 23 грудня 2003 року Указом Президента України призначений першим заступником голови цього суду.

У період із 2004 року по 2019 рік — голова Апеляційного суду Волинської області.

30 жовтня 2019 року XVII позачерговим з'їздом суддів України за результатами конкурсу призначений суддею Конституційного Суду України. Присягу склав 5 листопада 2019 року.

Заслужений юрист України. Кандидат юридичних наук.

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

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

Справа № 2-252/2019(5584/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 35–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.1. У пункті 1 Законопроекту запропоновано внести зміну до статті 85 Конституції України, доповнивши її частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

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

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

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

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

2.1.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

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

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

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

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

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

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

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

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

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

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

Д І Й Ш О В В И С Н О В К У:

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

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

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

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• Summary to the Opinion of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-v/2019 dated October 28, 2019 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (registration no. 1028) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada of Ukraine, pursuant to the Resolution «On including into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» No. 35-IX dated September 3,

2019, appealed to the Constitutional Court of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 85 of the Constitution (on consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (registration no. 1028) (hereinafter — the draft law) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

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

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

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

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

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

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

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Для виконання цих функцій парламентські комітети наділені широким колом повноважень, у тому числі стосовно підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, отримання, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до предметів їх відання.

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

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

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

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

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

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

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

його діяльності, певною мірою може одноособово й Голова Верховної Ради України, який організовує роботу апарату Верховної Ради України (пункт 5 частини другої статті 88 Конституції України).

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

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

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

Крім іншого, такі зміни знижують статус Конституції України.

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

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

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

З інших матеріалів справи (зокрема, зі стенограми засідання Верховної Ради України 3 вересня 2019 року, на якому обговорювалося питання про направлення Законопроекту до Суду з метою отримання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України), а також з виступів учасників конституційного провадження в ході розгляду Судом цієї справи у формі усного провадження впливає, що пропонується Законопроект змін до Конституції України спрямована, зокрема, на «легітимізацію тих органів, які вже існують» (зокрема, Інституту законодавства Верховної Ради України) та забезпечення правової основи для створення кодифікаційної комісії, яка має займатися проведенням робіт із забезпечення подальшої кодифікації законодавства України.

Однак такого роду мотивація не може вважатися достатньою для внесення зміни до Основного Закону України. Після подальшого розгляду Законопроекту

та прийняття його як закону, про що вже йшлося, може мати місце небажаний прецедент поступового применшення ваги (знецінення) як конкретних положень Конституції України, так і загалом її як акта установчої влади Українського народу.

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

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

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

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

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

I. Загальні міркування щодо внесення змін до Конституції України

З огляду на сутність та значення Конституції України для забезпечення належного функціонування конституційної демократії процедура внесення змін до Основного Закону України, на мою думку, може бути розпочата та проведена лише з урахуванням таких обставин.

1.1. Конституція України вже є² цілісним актом права, що містить сукупність конституційних норм, які в своєму системному зв'язку є *достатніми* та *необхідними* для регулювання будь-яких конституційних відносин.

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

² Тобто до внесення до неї будь-яких змін.

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

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

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

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

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

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

Конституційна демократія у разі її фактичного, а не ілюзорного існування вимагає *стабільності* конституційно-правового регулювання, а отже, зміни до Основного Закону України можуть та мають бути внесені не лише з дотриманням конституційної процедури, а також у разі наявності беззаперечної та явної потреби в таких змінах.

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

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

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

Одним з маркерів якісної дискусії щодо можливого внесення змін до конституції держави є те, що відомі особи авторів тексту таких змін. Анонімність

чи інша втаємниченість конституційного процесу щодо внесення змін до конституції вже є показником певної аномальності, що не може бути розумно пояснена та сприйнята.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Набула чинності 3 травня 1947 року.

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

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

Тому алогічним буде припущення про те, що Конституційний Суд позбавлений Основним Законом України можливостей для його ж захисту, а також захисту конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

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

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

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

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

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

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

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

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

У перший день чергової сесії Верховної Ради України IX скликання, 3 вересня 2019 року, Законопроект після порівняно нетривалого обговорення² було прого-

¹ Ця сесія парламенту тривала лише один робочий день.

² У цей день, крім Законопроекту, Верховна Рада України в новому складі (більшість якого склали народні депутати України, обрані до складу парламенту вперше) фактично в другий

лосовано для направлення до Конституційного Суду щодо надання висновку про його відповідність Конституції України.

Важливо, що 7 серпня 2019 року Президент України, який є суб'єктом законодавчої ініціативи щодо Законопроекту, створив Комісію з питань правової реформи, у складі якої створено робочу групу з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України¹.

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

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

2.3. Потреба у з'ясуванні авторів Законопроекту обумовлена тим, що учасники конституційного провадження² фактично висловлювали *власні припущення* щодо мети Законопроекту, органів, які можуть бути створені Верховною Радою України на підставі запропонованих змін до Конституції України.

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

Потреба в отриманні від авторів Законопроекту необхідної інформації була пов'язана також з тим, що наданий спочатку Верховній Раді України, а потім Конституційному Суду документ під назвою «Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» всупереч своїй назві насправді нічого не пояснював, а тому вади цього документа можна було усунути шляхом отримання пояснень від його авторів.

Так, одним із найбільш важливих (але не пояснених), на мою думку, було положення цього документа, в якому вказувалось, що Законопроект **«має на меті внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту ...»**³. Проте в розділі «Мета і завдання законопроекту» **мету**⁴ визначено по-іншому: «...законодавче

день своєї роботи в режимі пленарного засідання остаточно ухвалила зміни до статті 80 Конституції України та попередньо ухвалила ще шість законопроектів щодо внесення змін до інших статей Конституції України.

¹ Указ Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» від 7 серпня 2019 року № 584/2019.

² Представник Президента України у Конституційному Суді, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді.

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

⁴ **Завдання** автор пояснювальної записки до Законопроекту з невідомих причин та міркувань не визначив.

закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України».

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

Натомість представники суб'єкта права законодавчої ініціативи та парламенту висловлювали особисті припущення, наприклад, про те, що запропоновані зміни до Конституції України, можливо, стосуються Інституту законодавства Верховної Ради України¹, невідомої кодифікаційної комісії тощо.

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

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

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

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

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

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

¹ Створеного до 28 червня 1996 року.

ня функцій апарату Верховної Ради України цими новоствореними органами, нівелюванням ролі та значення апарату Верховної Ради України тощо.

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

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

Тобто, незважаючи на те, що в Пояснювальній записці до Законопроекту зазначається про «*реформування системи органів парламенту*» та згадується про певний «*ефективний механізм*», фактично внесення запропонованих змін до Конституції України може спровокувати юридичну невизначеність у систематичі органів, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, а потенційно — *неконституційну передачу окремих функцій парламенту цим новим консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам*.

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

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

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

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

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

III. Висновки

Конституція України не є Біблією, Кораном чи іншим Святим писанням, а тому не потребує ірраціональної віри в її положення. Текст та контекст Основного Закону України потребує радше раціонального сприйняття та тлумачення. Таким же раціональним, а також логічним, виваженим та обґрунтованим має бути

і конституційний процес щодо внесення змін до Конституції України, і безпосередньо законопроекти, що містять такі зміни.

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

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

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

1. Заперечення щодо методології Висновку

І. Незважаючи на той факт, що Конституційний Суд України формально визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, слід вказати на таке. Конституція України є цілісним нормативно-правовим актом з усією сукупністю взаємозв'язків між окремими нормами. Такі взаємозв'язки не обмежені випадками, передбаченими статтями 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України як єдиний охоронець Конституції України та її цінностей зобов'язаний дослідити та проаналізувати такого роду зв'язки і вказати, чи дотримана системність Конституції України через порушення взаємозв'язків конституційних норм. Крім того, зміни до Конституції України можуть сприяти меті, яка заперечується самою Конституцією України, зокрема передбаченою її статтею 156.

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

2. Заперечення щодо Законопроекту

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

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

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

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

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

Парламент продукує закони. Це його основна функція. При цьому парламент досить складна та неоднорідна структура, яка містить значну кількість елементів, які по-різному забезпечують його діяльність, у тому числі в частині продукування законів.

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

Пропоновані суб'єктом законодавчої ініціативи зміни до Конституції України є нічим іншим, як конституціоналізацією відносин, які вже склалися у практиці парламенту. Йдеться про функціонування структур на кшталт Інституту законодавства Верховної Ради України. Подібна конституціоналізація є беззмістовною, оскільки жодним чином не впливає на основну функцію парламенту — законодавчу. Від того, чи є Інститут законодавства Верховної Ради України чи подібна струк-

тура конституційним органом або органом, передбаченим законом, законодавчій функції все одно. Таким чином, жодної реальної потреби в такій зміні немає.

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

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

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

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

Справа № 2-248/2019(5580/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

У С Т А Н О В И В:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) і про його направлення до Конституційного Суду України»

від 3 вересня 2019 року № 28–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

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

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

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

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

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

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

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

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

Поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи в суді». Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом. З аналізу частини першої стат-

ті 131² Конституції України у системному зв'язку з її статтею 59 впливає позитивний обов'язок держави, який полягає в гарантуванні участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом.

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

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

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

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

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

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

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

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

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

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

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

94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

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

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

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

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

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

The notion of «providing professional legal assistance» is not identical to «representing a person in court». Professional legal assistance is provided by lawyers, whereas representation of a person in court may be provided by a lawyer or other subject upon the choice of the person. It follows from the analysis of Article 131² of the Constitution in systematic connection with Article 59 that there is the positive obligation of the state, which is to guarantee the participation of a lawyer in providing professional legal assistance to a person in order to ensure his/her effective access to justice at the expense of the state in cases provided for by law.

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

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

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

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

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

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

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

1. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов’язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 2); висновок Конституційного Суду України має містити, зокрема, мотивувальну частину із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Конституційний Суд України обґрунтовує висновок (пункт 3 статті 90).

У Висновку бракує мотивації щодо відповідності Законопроекту, зокрема, таким вимогам частини першої статті 157 Конституції України, за якими Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Однак, як вбачається з матеріалів справи, саме у цьому аспекті Законопроект зазнав найбільшої критики як

учасників конституційного провадження, так і науковців, які надіслали до Конституційного Суду України свої висновки. На їхню думку, скасування Законопроектом так званої адвокатської монополії на представництво іншої особи в суді призведе до звуження обсягу та змісту конституційних прав на судовий захист, на професійну правничу допомогу внаслідок зниження якості та кваліфікації надання такої допомоги. Зокрема, у науковому висновку члена Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Дроздова Олександра Михайловича наголошено, що скасування положення статті 131² Конституції України щодо здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді «призведе до істотного звуження змісту права людини на судовий захист (обмеження конституційного права) та, як наслідок, порушення сутності змісту основного права кожного на судовий захист та справедливий суд».

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

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

Незалежна та професійна діяльність адвоката підкріплюється низкою державних гарантій адвокатської діяльності (зокрема, визначеними законом механізмами доступу адвоката до професії, його дисциплінарної відповідальності, правом на адвокатський запит, адвокатською таємницею). Це обумовлює можливість надання адвокатурою вчасної, доступної, якісної та висококваліфікованої правничої допомоги з метою забезпечення ефективного захисту та відновлення прав і свобод людини і громадянина. У цьому сенсі надання професійної правничої допомоги адвокатом, у тому числі й представництво особи у суді, є одним з ключових інструментів реалізації конституційного права на професійну правничу допомогу, гарантованого статтею 59 Конституції України.

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

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

Так, в Основних положеннях про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом Організації Об'єднаних Націй по запобіганню злочинам у серпні 1990 року, зазначено, що «адекватне забезпечення прав людини і основних свобод, на які усі люди

мають право, надається їм в економічному, соціальному, культурному, суспільному і політичному житті і вимагає, щоб усі люди мали ефективну можливість користування юридичною допомогою, здійснюваною незалежною юридичною професією»; «адвокати повинні постійно дбати про честь і гідність своєї професії як важливі учасники здійснення правосуддя»¹.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів від 25 жовтня 2000 року № (2000) 21 йдеться про засадничу роль, яку адвокати і професійні об'єднання адвокатів відіграють у забезпеченні захисту прав людини і основоположних свобод; наголошено на необхідності просування свободи професійної діяльності адвокатів для захисту верховенства права; «адвокат» означає особу, яка відповідно до національного законодавства кваліфікована та уповноважена захищати та діяти від імені своїх клієнтів, займатися юридичною практикою, з'являтися в офіційній якості в суді і консультувати та представляти своїх клієнтів у питаннях права².

У Висновку Консультативної ради європейських суддів про відносини між суддями та адвокатами, схваленому 13–15 листопада 2013 року, № 16 (2013) йдеться про важливу роль суддів та адвокатів у відправленні належного правосуддя; судді та адвокати відіграють різні ролі в судовому процесі, проте внесок представників обох професій є необхідним для досягнення справедливого та ефективного рішення в усіх судових процесах відповідно до закону³.

Кодексом поведінки європейських адвокатів від 28 жовтня 1988 року визначено, що у будь-якому правовому суспільстві адвокат виконує особливу роль; адвокат має діяти в інтересах права в цілому — точно так само, як і в інтересах тих, чії права та свободи йому довірено захищати; адвокат повинен не лише виступати в суді від імені клієнта, а й надавати йому юридичну допомогу у вигляді порад і консультацій; повага до професійних функцій адвоката є суттєвою умовою існування верховенства права та демократії в суспільстві⁴.

У Хартії основних принципів європейської адвокатської професії від 25 листопада 2006 року наголошено, що адвокат у відносинах з фізичною особою, компанією або державою виконує роль довіреного радника та представника клієнта, професіонала, шанованого третіми сторонами, а також невід'ємного учасника процесу здійснення справедливого правосуддя; втілюючи всі ці елементи, адвокат, який вірно служить інтересам свого клієнта і захищає його права, також виконує функцію правозахисника в суспільстві, яка полягає в упередженні та запобіганні конфліктів, гарантуванні вирішення спорів згідно із загальновизнаними принципами цивільного, публічного або кримінального права з належним урахуванням прав та інтересів громадян, для подальшого розвитку права та захисту громадських свобод, утвердження справедливості та верховенства права⁵.

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

² https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_2000_21_2000_10_25.pdf

³ <https://rm.coe.int/1680748168>

⁴ [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/kodeks_povedinky_yevropeyskykh_advokativ\(ukr\).pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/kodeks_povedinky_yevropeyskykh_advokativ(ukr).pdf)

⁵ https://zib.com.ua/files/hartia_brenduvannia.pdf

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

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

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

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

Разом з тим, розглядаючи запропоновані Законопроектом зміни до Конституції України, якими не передбачено здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді, слід виходити з того, що виконання державою свого позитивного обов'язку щодо утвердження та забезпечення гарантованих статтями 55, 59 Конституції України прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу шляхом всебічної підтримки прогресивної ролі адвокатури у захисті прав і свобод людини і громадянина впливає із принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) та сутності названих конституційних прав і не потребує обов'язкової регламентації на конституційному рівні здійснення виключно адвокатом представництва іншої особи в суді.

Статтями 55, 59 Конституції України не обмежено державу у визначенні засобів забезпечення прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу. У розумінні статті 59 Основного Закону України конституційне право на професійну правничу допомогу не обмежене єдиним можливим засобом його реалізації у формі надання такої допомоги виключно адвокатом і не виключає інших ефективних засобів здійснення цього права, у тому числі надання правни-

чої допомоги іншими особами, які мають необхідний рівень юридичних знань та практичних навичок у сфері права. Головне, щоб такі засоби сприяли реалізації конституційних прав на судовий захист, на професійну правничу допомогу та не спричиняли звуження їх змісту та обсягу чи скасування цих прав.

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

У цьому зв'язку слід звернути увагу, що у § 26 рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Airey v. Ireland*» від 9 жовтня 1979 року поряд із вказівкою на свободу розсуду держави у регулюванні питань забезпечення права на справедливий суд звертається увага на те, що пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) може в деяких випадках зобов'язати державу надати адвокатську допомогу, якщо без такої допомоги неможливо забезпечити практичної реалізації права на судовий розгляд, якщо юридичне представництво надається в обов'язковому порядку, як це передбачено внутрішнім законодавством деяких Договірних Сторін стосовно різних видів судового спору, чи з огляду на складність процедури або справи¹. Європейський суд з прав людини у § 26 рішення у справі «Молдавська проти України» від 14 травня 2019 року зазначив, що вимога про те, щоб апелянт був представлений кваліфікованим правником перед судом касаційної інстанції, як, наприклад, вимога, що застосовується в даній справі, не може розглядатися як така, що суперечить статті 6 Конвенції, ця вимога чітко сумісна з особливостями статусу Верховного Суду як вищого суду, що розглядає апеляційні питання, і це загальна риса правових систем у ряді держав — членів Ради Європи; навіть більш широке обмеження вільного вибору захисника, що звужує його лише до адвоката перед усіма судами, само по собі не може підняти питання за статтею 6 Конвенції, оскільки для забезпечення ефективного захисту особи можуть вимагатися конкретні юридичні кваліфікації, однак таке обмеження права заявника повинно мати достатню підставу у внутрішньому законодавстві, щоб уникнути свавілля².

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

Вказане узгоджується з європейським досвідом, за яким питання обов'язковості здійснення адвокатом представництва особи в суді є предметом державного регулювання. Європейська комісія з ефективності правосуддя неодноразово досліджувала питання так званої адвокатської монополії на представництво інтересів особи у суді в європейських країнах, відмічаючи, що у більшості випадків монопольне право адвоката національне законодавство передбачає у виді закону із закріпленими у ньому винятками із цього права або приймає закон про відсут-

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

² <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-moldavska-proti-ukra%D1%97ni-tekst-rishennya/>

ність такого монопольного права за винятком визначеної категорії справ, проваджень (які перевищують відповідні вартісні показники), судів (часто Верховний суд і апеляційні суди) або осіб, стосовно яких представництво інтересів адвокатом обов'язкове¹. Із останніх досліджень вказаної комісії вбачається, що обов'язковість представництва іншої особи в суді адвокатом має тенденцію до зростання на рівні судів найвищих інстанцій².

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

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

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

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

¹ Судебные системы Европы. Эффективность и качество системы правосудия, исследование ЕКЭП, № 23. С. 37. <https://rm.coe.int/-23/168078f85d>

² European judicial systems Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES, No. 26. С. 178. <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

з урахуванням принципів верховенства права, справедливості, пропорційності, правової визначеності з метою запобігання у майбутньому звуженню згаданих конституційних прав через зниження у нормативному регулюванні стандартів надання професійної правничої допомоги та рівня забезпечення державою надання особі такої допомоги адвокатом на безоплатній основі.

Суддя Конституційного Суду України

В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

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

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

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

Президент України Зеленський В. О. 29 серпня 2019 року подав Законопроект на розгляд Верховної Ради України, яка відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 28–IX звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України 31 жовтня 2019 року надав Висновок.

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

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

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

Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту метою запропонованих ним змін є «забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги». З наведеного пояснення не вбачається ані суспільного запиту щодо пропонуваного Законопроектом змін до Конституції України, ані того, що запроваджена у 2016 році адвокатська монополія на надання кожному професійної правничої допомоги якимось чином призвела до порушення чи обмеження права особи на отримання такої допомоги. На підтвердження цього Конституційний Суд України вказав, що адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист від кримінального обвинувачення та представництво її інтересів у суді; у той же час кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів (абзац восьмий підпункту 3.17 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

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

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

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

«1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

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

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

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

У той же час Суд мав би обґрунтувати фактичну зміну своїх попередніх юридичних позицій, які були ним викладені раніше у висновках від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 та від 30 січня 2016 року № 2-в/2016. Вказаними висновками Суд позитивно оцінив законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), яким у 2016 році Конституцію України було доповнено положенням про те, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи у суді. Позитивно оці-

нуючи це конституційне нововведення, Суд виходив з того, що «адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист від кримінального обвинувачення **та представництво її інтересів у суді**» (підпункт 3.17 пункту 3 Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

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

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

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

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

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

Фактично за такою юридичною позицією зміст поняття «професійна правнича допомога» залишається без змін навіть після скасування «адвокатської монополії». При цьому не враховується, що це поняття було включено до конституційного

тексту у взаємозв'язку з наданням лише адвокатам права представляти особу в суді. Натомість повернення цього права іншим суб'єктам суттєво змінює специфіку правничої діяльності.

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

Так, статтею 59 Конституції України встановлено, що «кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав». Відтак у розумінні статті 59 Основного Закону України конституційне право на професійну правничу допомогу не вичерпується єдиним можливим засобом його реалізації у виді надання такої допомоги виключно адвокатом і не виключає інших ефективних засобів здійснення цього права, у тому числі надання правничої допомоги іншими особами, які мають необхідний рівень юридичних знань та практичних навиків у сфері юриспруденції, — професійними правниками. Таке розуміння суттєво підвищує конституційні гарантії захисту прав людини.

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

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

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

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

Ухвалення Верховною Радою України (за ініціативою Президента України) упродовж усього трьох років (2016–2019 рр.) **діаметрально протилежних**

рішень щодо конституційного регулювання одного і того ж питання представництва особи у суді може свідчити про наявність серйозних проблем у розумінні правової природи Конституції України, ставленні до неї та її додержанні політичною владою, реалізації нею можливостей щодо зміни Конституції України. Вочевидь такі часті зміни Конституції України не сприяють стабілізації конституційного правопорядку, загальної суспільно-політичної ситуації в країні, правової системи держави, що особливо неприпустимо, коли йдеться про зміну одних і тих самих конституційних положень, які до того ж безпосередньо стосуються механізму захисту конституційних прав людини.

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

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

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

Передбачені розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України обмеження стосовно внесення змін до Конституції України мають переважно формально-юридичний характер. Але існують ще й сутнісні (змістові) обмеження, пов'язані з об'єктивною потребою у зміні Конституції України, неприпустимістю ухвалення змін, які погіршують конституційне регулювання суспільних відносин, а також змін, які передбачають скасування чи обмеження прав людини або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Частина таких обмежень прямо передбачена статтею 157 Конституції України, а частина впливає з правової природи Конституції України, її цілісності та системності як акта найвищої юридичної сили, засад конституційного ладу тощо.

Політична влада має бути обмежена (самообмежена) в можливості довільно (а тим більше свавільно) змінювати Конституцію України. Розглядаючи питання про внесення змін до Конституції України, Верховна Рада України повинна виходити з того, що у такому випадку вона не просто здійснює законодавчу владу, а ще й виконує функцію установчої влади народу. При цьому така функція є головною, а тому можливість зміни Конституції України жодним чином не може зводи-

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

тись до наявності потрібної для здійснення такої зміни більшості та кваліфікованої більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

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

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

Слід ще раз наголосити, що у нинішній ситуації попередній конституційний контроль ускладнюється одночасним поданням семи законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. Тому, вирішуючи питання щодо ухвалення конституційних змін, потрібно виходити з того, що Конституція України є цілісним актом, її положення мають перебувати у системному взаємозв'язку і кожна зміна повинна бути органічно імплементована у текст Основного Закону України та узгоджуватися з усіма іншими конституційними нормами.

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

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

1. Статтю 131² викласти в такій редакції:

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

Незалежність адвокатури гарантується.

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

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення”.

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

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

Висловлюю незгоду з мотивувальною та резолютивною частинами Висновку і на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I. Загальні міркування щодо процедури внесення змін до Конституції України

1.1. У вересні 2019 року до Конституційного Суду було подано одразу сім конституційних звернень, у кожному з яких порушувалось питання щодо перевірки на відповідність Конституції України окремих законопроектів щодо внесення

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

змін до Основного Закону України. Серед цих законопроектів лише Законопроект № 1013 безпосередньо стосувався одного з прав людини — права на професійну правничу допомогу.

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

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

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

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

1.5. По-друге, з пояснювальної записки до Законопроекту № 1013, пояснень представника Президента України у Конституційному Суді та інших учасників конституційного провадження залишилась незрозумілою причина невідкладності подання та розгляду Законопроекту № 1013.

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

Фактично єдине пояснення щодо такого швидкого темпу розгляду Законопроекту № 1013 надав у відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду Міністр юстиції України, який послався на підпункт 11 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, у якому зазначено, що представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня

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

2020 року. При цьому Міністр юстиції України запропонував розглядати ці органи влади як суб'єктів, щодо яких може бути застосоване поняття «кожен» та відповідне конституційне право згідно зі статтею 59 Конституції України¹.

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

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

Ураховуючи, що в 2016 році були внесені зміни до Основного Закону України, які стосувались, у тому числі, конституційного права на професійну правничу допомогу (стаття 59), поняття та функцій адвокатури (стаття 131²), суб'єкт права на законодавчу ініціативу мав би в будь-якому випадку зважити на нагальність та потребу внесення змін до Конституції України. Оскільки такі зміни фактично повертають попереднє, тобто те, що було до 2016 року, розуміння ролі та значення адвокатури в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Оскільки Законопроект № 1013 стосується прав і свобод, суб'єкт права на законодавчу ініціативу мав би врахувати, що йдеться не лише про права тих людей, у яких за кілька років вже сформувалось певне уявлення про зміст права на професійну правничу допомогу, а й про тих людей, які, з огляду на триваючі в 2015–2016 роках дискусії щодо правової реформи, отримали статус адвоката³.

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

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

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

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

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

³ Кількість осіб, які мають адвокатські свідоцтва, за останні роки збільшилась із 35 тис. до 50 тис.

II. Щодо передумов закріплення на конституційному рівні «адвокатської монополії» (далі — виключні повноваження адвоката на представництво особи в суді¹)

2.1. Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року № 1678–VII було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

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

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

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

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

¹ Оскільки поняття «адвокатська монополія» не використовується ні у Конституції України, ні в інших законах України, вважаю за доцільне використовувати у цій Окремій думці формулювання «виключні повноваження адвоката на представництво особи в суді», яке більш точно відображає сутність положень Конституції України, які пропонується змінити Закономпроект № 1013.

2.3. Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, якою визначено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. Метою Стратегії є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини (абзац перший статті 2).

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

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

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

2.5. Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту № 3524 його метою було визначено, зокрема, удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. Одне із основних положень Законопроекту № 3524 — положення стосовно забезпечення на конституційному рівні інституційної спроможності адвокатури з відповідною конституційною гарантією її незалежності. Такі зміни були спрямовані на розширення можливостей особи щодо отримання професійної правничої допомоги та заклали основу для подальшого реформування інституту адвокатури шляхом створення в Україні єдиної самоврядної правничої професії, що мало сприяти реалізації принципу верховенства права.

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

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

- закріплення виключних повноважень адвоката здійснювати представництво іншої особи в суді та захист від кримінального обвинувачення;
- закріплення конституційного права на професійну правничу допомогу;
- встановлення державних гарантій на професійну правничу допомогу, за якими високоякісні правничі послуги може забезпечити лише професійний адвокат, який пройшов спеціальну підготовку, пов'язаний правилами професійної етики, законодавчими вимогами доступу до професії та нестиме відповідальність за неналежне виконання свого професійного обов'язку.

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

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

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

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

III. Щодо вимоги послідовності юридичних позицій Конституційного Суду України

3.1. Положеннями частини другої статті 147 Конституції України визначено, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права,

незалежності, колегіальності, гласності, **обґрунтованості** та обов'язковості ухваленних ним рішень і висновків.

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

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

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

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

- викласти в новій редакції статті 124–129, 130, 131, 147–149, 151, 153;
- доповнити Конституцію України статтями 129¹, 130¹, 131¹, **131²**, 148¹, 149¹, 151¹, 151²;
- внести зміни до статей 29, 55, **59**, 85, 92, 106, 108, 110, 111, 136, 150, 152, **розділу XV «Перехідні положення»** Конституції України;
- виключити з Конституції України розділ VII «Прокуратура».

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

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

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

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

Конституційний Суд України вважає, що встановлення на законодавчому рівні винятків щодо представництва в суді іншими, ніж адвокат, особами може бути обумовлене особливостями певної категорії справ, правовідносин чи статусу особи, права, свободи чи інтереси якої підлягають захисту. Відповідне правове регулювання щодо представництва такої особи в суді має сприяти ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб» (виділено мною) (абзаци сьомий — десятий підпункту 3.17 пункту 3 мотивувальної частини);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Положеннями статті 22 Розділу II Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи *гарантуються і не можуть бути скасовані*. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається *звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод*.

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

Ці положення Конституції України у взаємозв'язку з приписами частини другої статті 3 вказують на те, що право на професійну правничу допомогу не тільки

закріплюється на конституційному рівні, а й гарантується державою, визначає зміст і спрямованість її діяльності. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

справи, в 2018 році кількість випадків надання безоплатної професійної правничої допомоги перевищила 70 тис.

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

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

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

4.8. Вважаю малоінформативною та такою, яка не усуває вади Законопроекту № 1013, вказівку у Висновку на те, що «поняття “надання професійної правничої допомоги” не тотожне поняттю “представництво особи в суді”. Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом. З аналізу частини першої статті 131² Конституції України у системному зв'язку з її статтею 59 випливає позитивний обов'язок держави, який полягає в гарантуванні участі адвоката у наданні професійної правничої допомоги особі з метою забезпечення її ефективного доступу до правосуддя за рахунок коштів держави у випадках, передбачених законом» (абзац другий підпункту 2.2.1 пункту 2.2 мотивувальної частини Висновку).

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

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

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

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

В. Висновки

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

Водночас переконаний, що представлена Законопроектом № 1013 спроба «модернізації» позитивного обов'язку держави щодо забезпечення реалізації права людини на професійну правничу допомогу та скасування конституційних виключних повноважень адвоката на представництво особи в суді є кроком назад на шляху формування інституційної спроможності адвокатури в захисті прав і свобод людини і громадянина та, що найголовніше, ця зміна до Конституції України спрямована на звуження *передбаченого статтею 59 Основного Закону України конституційного права на професійну правничу допомогу*.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

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

I. Заперечення щодо методології Висновку

Конституційний Суд України вкотре констатував у Висновку, «що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає». Разом з тим фактичний стан справ указує на те, що наявність воєнного стану є не стільки питанням реальності, скільки політичної доцільності правлячої еліти. Про це свідчать, зокрема, рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року, Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 26 листопада 2018 року № 2630–VIII та Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року № 393/2018, якими воєнний стан був введе-

ний із 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року строком на 30 діб до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року в Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії.

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

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

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

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

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

II. Заперечення щодо Законопроекту

Якщо протягом трьох років приймаються діаметрально протилежні рішення щодо одного з ключових елементів належного судочинства та гарантування прав

і свобод людини і громадянина, то це може свідчити або про лобіювання вузько-корпоративних інтересів, або про доктринальний хаос в головах тих, хто реалізує такі зміни.

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

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

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

Додаток 1

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

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

Постанови Верховної Ради України: «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу у зв'язку з черговим актом агресії Російської Федерації проти України» від 26.11.2018 № 2632–VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи та їхніх парламентських асамблей, Європейського парламенту, Міжпарламентського союзу, парламентів та урядів держав — членів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки, Канади, Північноатлантичного альянсу, дипломатичних представництв іноземних держав в Україні щодо злочинного рішення керівни-

цтва Російської Федерації про видачу російських паспортів громадянам України на тимчасово окупованих Росією територіях Донбасу» від 25.04.2019 № 2713–VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, національних парламентів держав світу щодо засудження порушення прав корінних народів у Російській Федерації та на тимчасово окупованих нею територіях України» від 30.05.2019 № 2734–VIII.

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

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

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 19.09.2018 № 667-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги члену сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, та волонтеру, який став особою з інвалідністю внаслідок травми, одержаної під час надання волонтерської допомоги в районі проведення зазначеної операції» від 28.11.2018 № 915-р; «Питання запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України» від 12.12.2018 № 1002-р; «Про внесення змін до плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону в межах Чернігівської, Сумської, Харківської та Луганської областей, українсько-молдовського державного кордону, територій, прилеглих до адміністративної межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим» від 18.12.2018 № 1046-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в зазначеній операції» від 06.02.2019 № 49-р; «Про виділення коштів для надання одноразової гро-

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

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

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

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

Накази Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Інструкції про особливості зберігання стрілецької зброї, боєприпасів та ручних гранат

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

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

Накази Міністерства оборони України: «Про затвердження Змін до Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 29.03.2019 № 138; «Про затвердження Змін до Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 07.05.2019 № 215.

Накази Міністерства соціальної політики України: «Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань установлення фактів отримання особами поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення антитерористичної операції» від 25.09.2018 № 1411; «Про встановлення граничної вартості послуг із психологічної реабілітації постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення

національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, у 2019 році» від 22.03.2019 № 425.

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

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

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

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

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

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

Справа № 2-250/2019(5582/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

У С Т А Н О В И В :

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

У Законопроекті запропоновано:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Стаття 93 Конституції України, запропонована в редакції Законопроекту, передбачає надання права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України наро-

ду, Президентів України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України, що реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України, а також закріплення на конституційному рівні положення, за яким закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України. Частина друга статті 93 Конституції України в редакції Законопроекту залишається незмінною.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані в пункті 1 Законопроекту зміни до статті 93 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже,

є такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

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

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

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

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

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

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

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

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

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

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

дійшов висновку:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015), у якому запропоновано:

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

“Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам

України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

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

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

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

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

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 7-zp dated December 23, 1997;

No. 11-rp/98 dated July 7, 1998;

No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;

No. 2-r/2018 dated February 28, 2018;

No. 4-r/2018 dated April 26, 2018.

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

Формальна роль чи захист «ядра» Конституції України

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

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

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

Хочу підкреслити, що **юридичні позиції Суду, які містяться в мотивувальній або резолютивній частинах його рішень чи висновків, є обов'язковими для виконання чи дотримання всіма органами державної влади незалежно від того, чи вживається в них формулювання «застереження» і незалежно від того, чи передбачені з цього приводу відповідні норми у регламентних нормах цих органів державної влади.**

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

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

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

Зміст Висновку вчергове відобразив помилковий підхід щодо «вужчого предмета» попереднього (превентивного) контролю з боку Суду, який здійснюється ним для перевірки відповідності проєкту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Чому такий підхід є помилковим?

По-перше, в аналогічних справах ідеться про захист Судом «ядра» (сутності) Конституції України, вираженого у трьох взаємопов'язаних цінностях, які називаються в її статтях 157 і 158: прав людини, незалежності України та її територіальної цілісності. Ці конституційні цінності є об'єктами пріоритетного і найвищого захисту, оскільки йдеться про усунення загроз, які можуть змінити ідентифікуючу сутність нашого конституційного порядку. Іншими словами, йдеться про захист Конституції України від «неконституційної поправки», і механізм цього захисту містить інструментарій, який не може бути «вужчим порівняно з тим, який використовується Судом у справах щодо відповідності Конституції України законів чи інших актів». Досягнення мети попереднього (превентивного) конституційного контролю щодо перевірки відповідності проєкту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути забезпечено через раціональне тлумачення об'єктів охорони, закладених у вказаних статтях Конституції України.

Як і в інших справах, підлягають захисту не лише верховенство і стабільність Конституції України, а й узгодженість її положень та збалансованість цінностей, закладених у ній.

По-друге, хибна методологія має джерелом неправильне розуміння феномена прав і свобод людини і громадянина, які не можуть зазнати через внесення змін до Конституції України «скасування чи обмеження». Якщо звернути увагу на текстове формулювання частини першої статті 157 Конституції України в частині прав і свобод людини і громадянина, яка найчастіше стає об'єктом попереднього (превентивного) конституційного контролю, то слід підкреслити **вживання формули «права і свободи людини і громадянина» без позначення зв'язку з відповідним переліком (каталогом) прав і свобод у положеннях розділу II Конституції України**. Це важливо підкреслити для розуміння (і усвідомлення) нетотожності прав і свобод людини і громадянина, з одного боку, та формулюваннями тексту розділу II Конституції України, з іншого боку. Нерідко тест на додержання цього аспекту статтею 157 Конституції України зводиться до оцінки співвідношення двох текстів — пропонуваного Законопроекту і відповідних формулювань із розділу II Конституції України. Це глибоко хибний підхід.

Права людини не можна розуміти лише як можливості особи, текстуально закріплені в конкретних статтях Конституції України. Йдеться про **захищеність суті людини (її гідності та свободи) від сваволі, незалежно від закріплення в текстах об'єкта захисту від конкретного засобу посягання на сутність конкретного права**. Закріплення в тексті конституції чи закону слід розглядати як окрему гарантію права людини, однак, якщо такого закріплення немає, то це не призводить до «відсутності» права людини. Права людини і письмовий закон про права людини слід розрізняти.

Слід наголосити на важливих аспектах. По-перше, йдеться не лише про «писані права» (права з тексту Конституції України), а й про так звані неписані (імпліцитні) права, гарантування яких прямо передбачено у частині першій статті 22 Конституції України. По-друге, йдеться загалом не лише про суб'єктивні конституційні права, а й про об'єктивний конституційний порядок, цінності якого обмежують свавілля публічної влади. По-третє, у правах людини (і не лише в соціальних правах) втілені відповідні позитивні обов'язки держави, в тому числі й щодо організації певним способом самої влади. Наприклад, право на судовий захист, окрім іншого, означає позитивний обов'язок держави створити і підтримувати незалежний суд. Отже, атака на незалежність суду (суддів) не може не зачіпати права на судовий захист.

Права людини як феномен є продуктом демократії, а з іншого боку, саме в сутності прав людини втілені механізми верховенства права. Дієвість цінностей демократії і верховенства права створює той **простір, в якому лише й можливі права людини в сучасному світі. Реальність захисту прав людини залежить не від обсягу «конституційного каталогу прав», а від указаних цінностей конституційної демократії, які диктують певні вимоги до організації публічної влади та її обмеження, зокрема: поділу влади (механізму «стримувань і противаг»), незалежності судової влади, ідеологічної нейтральності держави тощо**.

Отже, для захисту сутності Конституції України Суд не може обмежитися формальними оцінками та підходами, зокрема аналізом текстуального співвідношення текстів Основного Закону і проекту закону про внесення змін до нього.

Формальні методи не дозволяють ідентифікувати посягання на скасування чи обмеження прав людини та інших захищених конституційних цінностей за статтею 157 Конституції України.

Народ є сувереном, а не групою громадян

Поняття «народ» (нація — у політичному сенсі) з кінця XVIII століття стала ключовою категорією конституційного права, базовим елементом конституційного порядку, що спирався вже на перші письмові конституції. Справді, категорія «народ» належить до тих, які слід особливо зважено й послідовно вживати у пропозиціях до змін до тексту Конституції України, який, своєю чергою, слід сприймати як взаємопов'язану сукупність усіх положень Основного Закону України, які творять єдність конституційної матерії та мають між собою нерозривний логіко-правовий зв'язок.

Поняття «народ», як зазначено у Висновку, некоректно вжите в тексті Законопроекту. Справді, це поняття не може мати різне значення у різних текстуальних складових Конституції України. Поняття «народ» у Конституції України означає єдине джерело влади і носія суверенітету (стаття 5), ідеться про спільність, до якої належать усі громадяни України незалежно від національності (преамбула). **У такому розумінні «народ» не може означати суб'єкта права законодавчої ініціативи** без окреслення вимог до механізму здійснення такого права. Як носій суверенітету і як суб'єкт влади, народ не може стояти поряд у визначеному переліку з суб'єктами, які сформовані ним самим або які отримали мандат довіри від нього безпосередньо. Однак відзначити наведене — половина проблеми.

Як уже було наголошено, **роль Суду полягає не в тому, щоби формально указувати на «недбалість» чи «неякісний» рівень законодавчої діяльності парламенту, якщо тільки ці логіко-структурні дефекти не призводять безпосередньо до порушення Конституції України.** Роль Суду в процедурі внесення змін до Конституції України здійснюється ефективно і не обмежується висловленням позицій, оцінок чи рекомендацій, особливо щодо такого змісту конституційної поправки, який посягає на конституційні цінності та стабільність функціонування конституційних органів влади.

У цій справі саме і йдеться про таку «недбалість» у Законопроекті, яка прямо і очевидно пов'язана з масштабом конституційного контролю. Отже, окрім «некоректності» вживання поняття «народ», є ще більш важливі аргументи для захисту конституційності в аспекті перевірки запропонованих змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

По-перше, пропонувані зміни окреслюють право народної законодавчої ініціативи, яке, у разі впровадження, означатиме здійснення громадянами України безпосередньої можливості вносити до Верховної Ради України проекти законів. Як свідчить досвід європейських держав, ідеться про таку можливість для певної конкретної кількості громадян. Якщо вказівку про таку кількість громадян не передбачено в тексті Конституції України, то конкретний механізм здійснення права законодавчої народної ініціативи може бути визначений в один спосіб — виключно законом України. Однак у такому випадку компетенція парламенту

в цьому питанні буде невизначеною і безмежною. Крім того, **покладення на парламент повноваження з абсолютною дискрецією щодо регулювання питання, пов'язаного з реалізацією конкретного права людини, не узгоджується не лише з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), а також із конкретним масштабом конституційного контролю, який передбачено в частині першій статті 157 Основного Закону України — вимозі захисту прав і свобод людини і громадянина від їх скасування чи обмеження.**

Цілком логічна і прийнятна аналогія з конституційним інститутом референдуму за народною ініціативою. Згідно з частиною другою статті 72 Конституції України «всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області». Тобто чітко передбачено не лише загальну кількість громадян України, підписи яких вимагаються для здійснення народної ініціативи, а й розосередження не менш як у двох третинах областей з очевидною метою — не допустити використання референдуму за ініціативою окремих регіонів для запобігання посяганням на територіальну цілісність України.

По-друге, **незалежність України як об'єкт конституційного захисту згідно з частиною першою статті 157 Конституції України також піддано посяганням.** Конституційний принцип незалежності України як держави втілено у таких властивостях суверенної влади, як верховенство та здійснення незалежно від інших владних проявів на її території та за її межами. Іншими словами, йдеться про зовнішній аспект здійснення суверенітету. Саме народ є «єдиним джерелом влади в Україні» і «носієм суверенітету», тобто творцем усієї системи конституційних органів влади, які в сукупності здійснюють суверенну конституційну владу.

На сьогодні доктрина суверенітету не передбачає його розуміння як тотального абсолютно незалежного і неподільного правління. Ідеться про його встановлення (і обмеження) конституцією та лімітацію іншими чинниками, передовсім правами людини та міжнародними зобов'язаннями держави. Однак і нині головним аспектом його розуміння є походження від цілісної спільноти, якою є народ, а не окрема група громадян.

Відтак зміщення обсягу поняття «народ» не узгоджується з ще одним аспектом масштабу конституційного контролю відповідно до частини першої статті 157 Конституції України.

Обмеження прав народних депутатів України обмежує права громадян

В Україні як демократичній державі, у якій діє принцип верховенства права (статті 1 і 8 Конституції України), вимоги до законодавчої процедури, встановлені Конституцією України, не підпадають під сферу самостійного регулювання з боку парламенту.

Положення пункту 1 Законопроекту, якими встановлено, що право законодавчої ініціативи суб'єкти цього права реалізують «у випадках і порядку, визна-

чених Конституцією України і законами України». У наведеному положенні Законопроекту особливо привертає увагу формула, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України здійснюють суб'єкти в «порядку», визначеному не лише Конституцією України, а й законами України, а **також вказівка на те, що і «випадки» здійснення права законодавчої ініціативи також регулюються Конституцією України і законами України**. Такий підхід уможлиблює регулювання на рівні закону України (тобто парламентською більшістю) умов для здійснення права законодавчої ініціативи, зокрема народними депутатами України.

Саме обсяг прав народних депутатів України щодо законодавчої ініціативи є найбільш вразливим з боку законодавчого регулювання. **Хоча Конституція України встановлює, що право законодавчої ініціативи належить, окрім інших суб'єктів, народним депутатам України (у множині), за офіційною конституційною доктриною, сформованою Конституційним Судом України, чітко окреслено, що права народного депутата України належать кожному з них**. Так, за юридичними позиціями Конституційного Суду України:

— народний депутат України визнається «повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, надання йому мандата вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних депутатів України» (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010);

— «зі змісту присяги народного депутата України та статей 79–81, 84 Основного Закону України впливає принцип вільного депутатського мандата, згідно з яким народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь Український народ» (четверте речення абзацу першого підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Отже, **кожен народний депутат України має вільний депутатський мандат, який він повноважно здійснює як представник усього Українського народу в парламенті. Відтак обсяг конституційних прав народного депутата України не залежить від його залучення (участі) у процесі структурування парламенту, яке спрямоване на ефективну роботу парламенту (належності до фракцій, груп чи коаліції депутатських фракцій). Тому передбачена Конституцією України індивідуальна участь народного депутата України у реалізації права законодавчої ініціативи (права подавати проєкти законів, вносити поправки до них) не може бути обмеженою законом, ухваленим парламентом.**

Сама можливість, яка надається ухваленням Законопроекту, для законодавця обмежити кожного народного депутата України в індивідуальній здійсненні права законодавчої ініціативи у парламенті посягає не лише на його права, а й на права громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів

державної влади та органів місцевого самоврядування» (частина перша статті 38 Конституції України). «Вільно обирати і бути обраними до органів державної влади» передовсім означає, що громадяни вільно обирають дієздатний і ефективний парламент, у якому кожен народний депутат України повноважно, а не обмежено здійснює вільний мандат, наданий йому громадянами України за результатами виборів. Відтак пункт 1 Законопроекту не узгоджується з вимогами частини першої статті 157 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019

Конституційний Суд України (далі — Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

Законопроектом про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі — Законопроект) запропоновано викласти статтю 93 Конституції України в такій редакції:

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

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

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

У Висновку (пункт 1 резолютивної частини) Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Не погоджуючись із такою резолютивною частиною Висновку, вважаю за потрібне висловити стосовно нього окрему думку.

1. Законопроектом передбачається наділити народ правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, яке за чинною Конституцією України мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Така конституційна новела може сприйматися як утвердження прямого народовладдя в Україні за рахунок розширення можливостей народу у законодавчій діяльності.

Однак вважаю, що пропонується Законопроектом зміна до статті 93 Конституції України, згідно з якою «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу», є **недопустимою**. Вона суперечить засадам конституційного ладу в Україні, правовому статусу народу як суб'єкта законодавчої ініціативи та здійснюваної ним влади (народовладдя), а також правовій природі держави та державної влади у їх нерозривному взаємозв'язку.

Народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні **не можна поставити в один ряд** з органами державної влади та окремими посадовими особами, через які він здійснює свою владу (частина друга статті 5 Конституції України). Натомість Законопроектом народ, влада якого є первинною, єдиною і невідчужуваною, пропонується визнати «рядовим» суб'єктом законодавчої ініціативи

та **привіряти** в цій частині до органів і посадових осіб державної влади, влада яких є похідною (вторинною) від влади народу.

У такому разі конституційно-процесуальний статус народу як суб'єкта законодавчої ініціативи буде навіть нижчим, ніж статус Президента України як суб'єкта такої ініціативи. Законопроектом передбачено зберегти чинну на сьогодні норму Конституції України, згідно з якою «законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово». Із цього випливає, що законодавча ініціатива Президента України, який обирається народом, «переважатиме» законодавчу ініціативу самого народу, який, на відміну від глави держави, не може визначати свої законопроекти як невідкладні і такі, що підлягають позачерговому розгляду парламентом.

Реалізація запропонованої Законопроектом зміни означатиме применшення на конституційному рівні ролі (статусу) народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (преамбула, статті 1, 5, 6, 8, 19 Конституції України), зведення її до рутинної функції одного з декількох суб'єктів законодавчої ініціативи.

Автори Законопроекту мали б виходити з того, що політико-правовий статус Українського народу є настільки визначальним, вирішальним і самодостатнім, що не потребує жодних доповнень до тексту Конституції України, які фактично не можуть ані додати, ані відняти у народу навіть найменшу частину його первинної, цілком суверенної влади. Також потрібно було врахувати той непорушний принцип, згідно з яким органи державної влади здійснюють владу в Україні, що походить від народу¹, а не навпаки.

2. У наділенні народу (саме народу!) правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України вбачається ще один парадоксальний аспект. Він полягає в тому, що за пропонуванням Законопроектом приписом народ (Суд у Висновку констатував, що в Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ — громадяни України всіх національностей») як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має звертатися із законодавчою ініціативою до сформованого ним же органу державної влади — Верховної Ради України.

Фактично йдеться про висловлення прохання суверена до суб'єкта, якого він утворив і якому делегував частину своєї влади, уповноваживши його на виконання законодавчої функції. Цей суб'єкт може як врахувати відповідне прохання (законодавчу ініціативу) свого суверена, так і відмовити йому в цьому.

Така ситуація не відповідає засадам заснування Українським народом суверенної, незалежної, правової та демократичної держави, її суті, правовій природі влади народу і державної влади, принципам формування та функціонування системи державної влади в Україні, представницькій природі Верховної Ради України (зокрема, преамбула, статті 1, 5, 75, 76 Конституції України).

Відповідно до юридичних позицій Суду Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу; діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного пред-

¹ Див.: Рішення Суду від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/517>.

ставництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України; народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку; пункт 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З наведеного випливає, що Верховна Рада України, з одного боку, не може проігнорувати волю «народу», виявлену, зокрема, у його законодавчій ініціативі, а з іншого — не може автоматично задовольняти всі його законодавчі ініціативи.

Тому положення Законопроекту щодо закріплення права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за «народом» є концептуально хибними, юридично необґрунтованими, а отже, абсолютно **неприйнятними**.

3. Питання про право законодавчої ініціативи народу (точніше — народної законодавчої ініціативи) Законопроектом пропонується врегулювати положеннями статті 93 Конституції України. Ця стаття міститься в розділі IV Конституції України, який присвячено представницькому органу державної влади — Верховній Раді України. Натомість народна законодавча ініціатива є однією з форм безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення.

З огляду на це, на мій погляд, пропонувані конституційні зміни є предметом регулювання розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України, який присвячено формам безпосередньої демократії, а тому для внесення саме в цей розділ, а не в розділ IV «Верховна Рада України» Основного Закону України, треба було пропонувати їх.

Такий підхід зумовлений не потребою елементарного дотримання нормотворчої техніки при внесенні змін до Конституції України, а продиктований інтересами охорони Основного Закону України, оскільки закріплення фундаментальних положень щодо способу реалізації однієї з форм безпосередньої демократії поза розділом III «Вибори. Референдум» Конституції України, призведе, з одного боку, до штучного применшення значення таких положень, з іншого — до нівелювання особливого порядку внесення змін до розділу III «Вибори. Референдум» (як і до розділу I «Загальні засади» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»), який встановлений статтею 156 Конституції України і передбачає більш складну процедуру внесення змін, зокрема необхідність затвердження відповідного законопроекту всеукраїнським референдумом. Вказаний підхід спрямований на запобігання виникненню штучних прецедентів ухиляння суб'єктів, уповноважених ініціювати та вносити конституційні зміни, від виконання приписів розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України.

На мою думку, Суду варто було щонайменше зробити застереження про недопущення випадків такого «обходу» відповідними уповноваженими суб'єктами встановленої процедури внесення змін до Конституції України шляхом пропонування внесення змін у неналежні розділи Основного Закону України.

Суд мав би звернути увагу на те, що з метою забезпечення дотримання конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України зміни необхідно вносити з урахуванням структури Конституції України та змісту запро-

понованих змін (як це зробив Суд у Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Адже не викликає сумніву, що положення стосовно визначення нової форми безпосередньої демократії та порядку її реалізації мають бути *правильно* (структурно і за змістом) закріплені у Конституції України¹.

4. Передбачена Законопроектом конструкція щодо визначення народу суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є неприйнятною також з огляду на те, що, *по-перше*, у запропонованому вигляді її неможливо буде реалізувати на практиці, *по-друге*, вона неодмінно спричинить підміну конституційного поняття «народ» при визначенні на законодавчому рівні випадків та порядку реалізації ним цього права.

Пропоновану Законопроектом конструкцію не можна буде практично реалізувати тому, що весь Український народ (громадяни України всіх національностей) апріорі не може виступати суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Така законодавча ініціатива реально (об'єктивно) може виходити лише від певної кількості громадян, які мають право голосу (як це має місце у багатьох країнах світу, де на конституційному рівні закріплено інститут народної законодавчої ініціативи).

Натомість Законопроектом не передбачено цього, а це означає, що в разі його ухвалення в Конституції України буде лише формально задекларовано про право законодавчої ініціативи народу, але фактично не буде визначено суб'єкта такої ініціативи. За змістом Закону проекту це має бути зроблено звичайним законом. Тобто визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України передбачається здійснити у два етапи — на конституційному рівні закріпити загальну (декларативну) конструкцію, а остаточно (предметне) визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи відбудеться на рівні звичайного закону.

Це зумовить відмінність у визначенні такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як народ, на конституційному та законодавчому рівнях, адже у звичайному законі він неодмінно визначатиметься по-іншому. *По-перше*, це впливає з передбаченого Законопроектом положення про те, що народу (як і іншим суб'єктам) право законодавчої ініціативи належатиме «**у випадках і порядку**, визначених Конституцією України і **законами** України». *По-друге*, як зазначалося, передбачена Законопроектом правова конструкція унеможливить реалізацію такої законодавчої ініціативи — без її конкретизації на законодавчому рівні право «народу» на законодавчу ініціативу залишиться лише декларацією.

Таким чином, у кожному разі визначення (конкретизація) на законодавчому рівні «народу» як суб'єкта законодавчої ініціативи за змістом не збігатиметься

¹ На аналогічну проблему внесення змін до Конституції України я звертав увагу в окремій думці стосовно Висновку Суду у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018 (http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2018_2.pdf).

з визначенням поняття «народ» на конституційному рівні (преамбула, статті 5, 13, 16, 17, 54, 79, 104, 106, 124 Конституції України). Як наслідок, існуватиме два різних визначення того самого суб'єкта законодавчої ініціативи (що є недопустимим). До того ж пріоритет у правозастосуванні матиме не конституційне, а законодавче (яке вважатиметься спеціальною нормою) визначення такого суб'єкта (що також є недопустимим). Крім того, інше за змістом визначення цього суб'єкта на законодавчому рівні буде підміною поняття «народ», вжитого в Конституції України.

5. Конкретизація на законодавчому рівні визначення такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як «народ», містить у собі й інші істотні ризики. Річ у тім, що визначення законом як суб'єкта законодавчої ініціативи певної кількості громадян України, які мають право голосу, з одного боку, може необґрунтовано спростити висловлення «народної законодавчої ініціативи», з іншого — на практиці взагалі заблокувати її реалізацію. Усе залежатиме від того, яку кількість і які категорії громадян законодавець визнає «народом» у розумінні пропонованої конституційної новели. Визначення такої кількості громадян також віддається «на відкуп» законодавцеві. Ця категорія буде несталою, оскільки існуватиме ймовірність її зміни при черговій зміні політичної влади.

Таким чином, обсяг і зміст конституційного поняття «народ» може перманентно корегуватися звичайним законом. Це дає підстави для висновку про те, що пропоновані Законопроектom новели створюють загрозу прямій дії норм Конституції України, а також ризик спотворення звичайним законом конституційних приписів. Суд наголошував, що норми Конституції України застосовуються безпосередньо, а законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Зазначене є ще одним аргументом на користь недопустимості ухвалення Законопроектu в запропонованій редакції — «народна законодавча ініціатива» як інститут може бути запроваджена лише у разі встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян, які мають право голосу, як суб'єкта такої ініціативи (на чому абсолютно правильно Суд акцентував у пункті 2 резолютивної частини Висновку).

Саме такий підхід застосовується в Конституції України, зокрема, щодо визначення суб'єкта та порядку ініціювання всеукраїнського референдуму. Частина друга статті 72 Основного Закону України передбачає можливість проголошення всеукраїнського референдуму «за народною ініціативою», а не за ініціативою «народу» (що має принципову відмінність). У названій статті Конституції України також визначено кількість громадян України, які мають право голосу, на вимогу яких такий референдум може бути проголошений, а також інші базові вимоги щодо проголошення зазначеного референдуму. Крім того, закріплюючи положення про участь народу у здійсненні правосуддя, Конституція України (частина п'ята статті 124) встановлює, що «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних».

6. Концептуальна хибність, юридична необґрунтованість, а отже, абсолютна неприйнятність Законопроекту підтверджується ще одним його положенням, за яким право законодавчої ініціативи реалізується суб'єктами цього права **«у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України»**. Вказівка на те, що таке право реалізується **«у випадках і порядку, визначених ... законами України»**, уможливує обмеження реалізації такого конституційного права на законодавчому рівні.

За Конституцією України в чинній редакції питання реалізації права законодавчої ініціативи глава держави, уряд та парламентарі вирішують на власний розсуд. При цьому передбачено кілька винятків, які обґрунтовано встановлюють особливості (своєрідні обмеження) реалізації зазначеними суб'єктами їхнього права законодавчої ініціативи. Йдеться про подання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, що може зробити виключно Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України), а також подання законопроекту про внесення змін до Основного Закону України, що можуть зробити лише Президент України або не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України).

У разі запровадження зазначеної конституційної новели законодавець матиме можливість **звичайним законом** обмежувати **конституційне** право законодавчої ініціативи для будь-якого з суб'єктів цього права.

У першу чергу це може стосуватися реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами України. Якщо за чинною Конституцією України кожен народний депутат України може одноособово внести на розгляд парламенту законопроект або пропозиції до законопроекту, внесеного іншим парламентарем (парламентарями), то передбачена Законопроектом конституційна новела дозволяє обмежити таке конституційне право народних депутатів України на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що така тенденція уже намітилась у діяльності парламенту, на розгляді якого перебувають законопроекти щодо запровадження можливості реалізації права законодавчої ініціативи лише народними депутатами України у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради України депутатської фракції (групи), а також встановлення інших обмежень щодо реалізації цього права (див., зокрема, законопроекти від 29 серпня 2019 року реєстр. № 1040 та реєстр. № 1043, від 6 вересня 2019 року реєстр. № 1040-1).

Аналізуючи Законопроект, Суд у Висновку зазначив, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Вочевидь, ідеться про обмеження (звуження) у такий спосіб, зокрема, конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, гарантованого статтею 38 Конституції України.

Пропонована Законопроектом юридична конструкція, за якою суб'єкти реалізують право законодавчої ініціативи «у випадках і порядку, визначених... законами України», дозволяє звичайним законом обмежити реалізацію цього права й іншими суб'єктами, які мають його згідно з чинною Конституцією України, — Президентом України та Кабінетом Міністрів України (це також призведе до обмеження зазначеного конституційного права громадян).

З огляду на відсутність будь-яких конституційних критеріїв визначення «народу» як суб'єкта права законодавчої ініціативи наразі неможливо бодай загалом спрогнозувати наслідки здійснення ним такого права — його зміст, обсяг та порядок реалізації перебувають у повній юридичній невизначеності.

7. Конституція України встановлює процедуру розгляду, ухвалення законів та інших актів та набрання ними чинності. Порушення цієї процедури є підставою для визнання їх за рішенням Суду неконституційними повністю чи в окремій частині (стаття 152 Конституції України).

Суд у своїх рішеннях зазначав, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (пункт 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп); критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 7 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018).

У разі ухвалення Законопроекту зміст статті 152 Конституції України і зазначені юридичні позиції Суду (які також дістали відображення у Висновку) можуть втратити своє правове значення.

Річ у тім, що Законопроектом пропонується доповнити статтю 93 Конституції України частиною третьою, згідно з якою «закон приймається відповідно до **законодавчої процедури**, визначеної Конституцією України та **законами** України».

Таке формулювання може призвести до того, що відбудеться змішування процедур ухвалення закону, передбачених Конституцією України, з такого роду процедурами, визначених законом. Фактично йдеться про **нівелювання власне конституційної процедури** розгляду та ухвалення закону.

За таких обставин виникає реальний ризик того, що конституційні норми, які регламентують таку процедуру, можуть втратити свою самостійність, а головне — своє верховенство в системі нормативно-правового регулювання законотворчого процесу. На це, крім іншого, вказує назва процедури ухвалення законів, визначена Конституцією України та законами України, — у Законопроекті вона іменується «*законодавчою*». Хоча за змістом Конституції України (стаття 152), відповідно до юридичних позицій Суду, усталеної вітчизняної правової доктрини передбачена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення законів іменується *конституційною*.

Закріплення в Конституції України положень частини третьої статті 93, які пропонуються Законопроектом, може призвести до фактичного «блокування» застосування приписів частини першої статті 152 Конституції України щодо визнання неконституційними законів та інших актів, які були розглянуті та ухвалені з порушенням встановленої Конституцією України процедури (конституційної процедури).

Наслідком цього стане звуження можливостей, у тому числі Суду, для захисту Конституції України та утвердження її верховенства. Безсумнівно, що це негативно відіб'ється на забезпеченні та захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина.

8. У мотивувальній частині Висновку Суд, на мій погляд, в принципі правильно позначив головні конституційно-правові проблеми, які виникнуть у разі ухвалення Законопроекту як закону. Крім того, Суд констатував, що реалізація окремих положень Законопроекту може призвести «до обмеження прав і свобод людини» (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Водночас Суд зробив загальний висновок, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Слід зазначити, що такий загальний висновок Суду різко контрастує з юридичними позиціями, які Суд виклав у мотивувальній частині та пункті 2 резолютивної частини Висновку і зміст яких однозначно вказує на неприйнятність Законопроекту, у тому числі через його невідповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

На моє переконання, Суд мав усі підстави для констатації у резолютивній частині Висновку такої невідповідності Законопроекту, що унеможливило б його ухвалення у запропонованому вигляді.

Конституція України не може бути змінена, якщо пропоновані до неї зміни не відповідають вимогам юридичної визначеності (як одного з елементів принципу верховенства права), применшують роль і конституційно-правовий статус Українського народу, уможливають обмеження конституційних прав людини і громадянина, допускають підміну конституційних норм положеннями звичайних законів, нівелюють власне конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів, спрямовані на уникнення спеціального порядку внесення змін до особливо охоронюваних розділів Конституції України (стаття 156 Конституції України), становлять інші загрози конституційному ладу та конституційній демократії.

9. Вирішуючи питання щодо ухвалення змін до Конституції України, потрібно виходити з того, що Конституція України є цілісним актом, її положення перебувають у системному взаємозв'язку і кожна зміна повинна бути органічно імплементована в текст Основного Закону України та узгоджуватися з усіма конституційними нормами.

Законопроект є одним із семи законопроектів про внесення змін до Конституції України, які одночасно 29 серпня 2019 року Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України, а 3 вересня 2019 року Верховна Рада України направила

до Суду для надання висновків про відповідність цих законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином створено безпрецедентну в історії вітчизняного конституціоналізму ситуацію, коли одночасно декількома законопроектами пропонується велика кількість змін до Основного Закону України. Це породжує низку ризиків та проблем, пов'язаних з їх практичною реалізацією (на чому мені довелося наголошувати відразу після надання Судом Висновків на деякі розглянуті ним законопроекти із зазначеного «пакета»)¹.

Це може призвести до безсистемної зміни Конституції України, адже зміна хоча б однієї з її норм безумовно впливає на цілісний зміст Основного Закону України. При внесенні численних конституційних змін зберегти цілісність змісту та системну єдність норм Конституції України є надскладним завданням. Для цього потрібно, щоб єдність та взаємопов'язаність була притаманна, з одного боку, усім пропонованим змінам, з іншого — таким змінам і всім чинним нормам Конституції України.

Однак навіть це не забезпечує від безсистемної зміни Конституції України внаслідок такого процесу, оскільки не можна ні передбачити черговість прийняття змін до Конституції України, ні виключити того, що певні законопроекти про внесення змін до Основного Закону України взагалі не будуть ухвалені парламентом.

Аналіз «пакета» поданих Президентом України законопроектів про внесення змін до Конституції України (тих, стосовно яких Суд уже надав висновки) дозволяє констатувати, що їх положення певним чином взаємопов'язані і стосуються взаємозалежних предметів конституційного регулювання. Отже, затримка прийняття або неприйняття будь-якого із цих законопроектів, за логікою, матиме наслідком не лише безсистемну зміну Конституції України, а й розбалансованість конституційно-правового регулювання певних сфер суспільних відносин.

Кожний законопроект із зазначеного «пакета» має свій відносно самостійний предмет і свою відносно відокремлену мету (якщо виходити зі змісту цих законопроектів та пояснювальних записок до них).

Водночас привертає увагу той факт, що переважна більшість цих законопроектів (крім законопроекту щодо скасування адвокатської монополії) спрямована на зміну конституційного регулювання відносин у «владному трикутнику» — «парламент–президент–уряд». Так чи інакше передбачені зазначеними законопроектами конституційні новели спричинять зміну наявної нині конституційної системи стримувань і противаг у діяльності зазначених державних органів.

Суд наголошував на тому, що завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг здійснення державної влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації влади та узурпації виключного

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2019_1.pdf; Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_2.pdf.

права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

За логікою конституційного процесу взаємопов'язані зміни до Конституції України, які стосуються одного і того самого предмета конституційного регулювання, мали б бути передбачені одним комплексним законопроектом. Штучне розпорошення таких змін на багато різних законопроектів може бути наслідком недосконалого техніко-юридичного оформлення або ж застосуванням технології уникнення системного попереднього конституційного контролю пропонованих змін до Конституції України, а також свідчити про приховування справжньої мети внесення змін до Конституції України.

Такий підхід до зміни Основного Закону України значно ускладнює здійснення Судом попереднього конституційного контролю щодо пропонованих змін, а також знижує його ефективність. Адже в цьому разі предметом контролю є кожен окремий законопроект, а не усі вони у сукупності та системному зв'язку.

Річ у тім, що Суд надає висновок без урахування логічної послідовності ухвалення законопроектів цього «пакета», а також можливої зміни Конституції України, яка може мати місце до моменту ухвалення конкретного законопроекту.

Така проблема виникає й у разі подання кількох законопроектів про внесення змін до Конституції України неодноразово. Почергове ухвалення кожного з таких законопроектів може суттєво змінити підстави для оцінки Судом інших законопроектів.

Закон України «Про Конституційний Суд України» дозволяє розв'язати цю проблему шляхом об'єднання кількох справ в одне конституційне провадження, якщо до Суду надійшло декілька звернень, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань (частина перша статті 76). Слід звернути увагу, що Закон України «Про Конституційний Суд України» вказує не на можливість, а на обов'язковість об'єднання таких справ. Дискусія може виникнути лише щодо того, які питання вважати «взаємопов'язаними».

Таким чином, перед Судом постає завдання сформувати нову юридичну позицію щодо здійснення контролю за одночасним внесенням до Конституції України змін, які передбачені різними законопроектами. І якщо наразі таку очевидну потребу можна не вбачати (хоча насправді вона існує), то у перспективі ця проблема може постати надзвичайно гостро. Ідеться (до прикладу, але не тільки) про можливі випадки, коли взаємовиключні законопроекти окремо не суперечитимуть статтям 157 і 158 Конституції України, проте їх почергове ухвалення призведе до виникнення ситуацій, на запобігання яким і спрямовані приписи вказаних статей.

У зв'язку з цим виникає питання актуальності висновків Суду щодо кожного окремого законопроекту про внесення змін до Конституції України на момент їх розгляду та ухвалення в парламенті (особливо з урахуванням відносно недавно ухваленого Рішення Суду у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016). Адже неможливо передбачити, яким буде текст Конституції України в день, коли ухвалюватиметься черговий із багатьох

законопроектів про внесення змін до неї. Водночас зміни, внесені до Основного Закону України попередніми законопроектами вже після надання Судом висновку, можуть бути настільки суттєвими, що це зробить сам висновок неактуальним і навіть недоречним.

Отже, за змістом статті 159 Конституції України висновок Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути підставою для розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України за умови збереження на день розгляду тексту Конституції України в редакції, чинній на момент надання висновку. Така позиція має бути сформована з метою недопущення внаслідок внесення змін до Конституції України скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України, неодноразової зміни Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень одних і тих самих положень Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

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

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок № 5-в/2019 у справі № 2-250/2019(5582/19) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту¹ про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

У Висновку визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі — Законопроект № 1015), у якому запропоновано:

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

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

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

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

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

Не погоджуючись із Висновком на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду, вважаю за доцільне викласти окрему думку.

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

1. Щодо методології конституційного контролю під час внесення змін до Конституції України

1.1. Згідно з Конституцією України до повноважень Конституційного Суду належить здійснення *попереднього* конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Основного Закону України (стаття 159).

Одна з особливостей цієї форми конституційного контролю полягає в тому, що Конституційний Суд у разі надання позитивного висновку із застереженнями, що мають бути враховані Верховною Радою України в подальшому конституційному процесі внесення змін до Основного Закону України, позбавлений ефективних юридичних засобів контролю за виконанням висловлених Конституційним Судом застережень. Унаслідок цього до Основного Закону України можуть бути внесені зміни, щодо яких Конституційний Суд висловив застереження, проте ці зміни вже стануть частиною Конституції України, а тому в подальшому не зможуть бути об'єктом *наступного* конституційного контролю.

З цих міркувань *попередній* конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Основного Закону України має бути ще більш прискіпливим порівняно з *наступним* конституційним контролем.

1.2. Більша вимогливість Конституційного Суду до законопроектів про внесення змін до Основного Закону України як об'єктів *попереднього* конституційного контролю має ґрунтуватись також на тому, що Конституція України вже є цілісним актом права, що містить сукупність конституційних норм, які у своєму системному зв'язку є *достатніми та необхідними* для регулювання будь-яких конституційних відносин.

Конституція України не містить ні зайвих положень, ні суперечностей між її нормами, ні прогалін (лакун), а тому твердження про існування суперечностей між її нормами та (або) про існування в тексті Основного Закону України прогалін (лакун) чи інших недоліків зумовлене не справжніми вадами Конституції України, а чимось іншим, зокрема, або недоліками тлумачення, або політичними міркуваннями чи іншими мотивами, які не заслуговують на статус гідного підґрунтя для початку конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України.

1.3. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд повинен застосувати широке розуміння положень частини першої статті 157 Конституції України, відповідно до якого захищеними від змін є не лише ті права і свободи, які безпосередньо перераховані в розділі II Конституції України.

На моє переконання, Основний Закон України зобов'язує Конституційний Суд під час здійснення попереднього конституційного контролю захищати, по-перше, **всі конституційні права**, у тому числі ті, які текстуально не визначені в розділі II Конституції України, по-друге, **всі конституційні цінності та інститути конституційної демократії**. Останні мають перебувати під особливо прискіпливим захистом Конституційного Суду, оскільки вони є **ядром Основного Закону України** та складовими конституційного ладу.

1.4. Помилковим та алогічним, на мою думку, є спрощене розуміння мети та завдань діяльності Конституційного Суду під час здійснення попереднього конституційного контролю, оскільки місія Конституційного Суду полягає в захисті Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина як взаємопов'язаних та взаємозалежних явищ і понять.

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

Унаслідок цього алогічним буде припущення про те, що Конституційний Суд позбавлений Основним Законом України можливостей для захисту Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

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

1.5. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд зобов'язаний убезпечити Конституцію України від спроб внесення до неї будь-яких необґрунтованих, зайвих, непотрібних, випадкових змін.

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

1.6. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд має також враховувати, що Конституція України не потребує декларативних норм, оскільки їх наявність не лише послаблює Основний Закон України, а також суперечить частині третьої статті 8 Конституції України, за якої норми Основного Закону України є *нормами прямої дії*.

Отже, з урахуванням наведеного, Конституційний Суд має контролювати, щоб законопроекти про внесення змін до Основного Закону України містили положення, які після їх включення до тексту Конституції України мали реальний потенціал до регулювання конституційних відносин.

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

Конституційна демократія у разі її фактичного, а не ілюзорного існування вимагає стабільності конституційно-правового регулювання, а отже, зміни до Основного Закону України можуть та мають бути внесені лише за наявності беззаперечної та явної потреби в таких змінах.

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

1.8. Конституційний процес внесення змін до Основного Закону України згідно з традицією конституціоналізму потребує згаданих дискусій з питань з'ясування доцільності внесення змін до Конституції України, змісту таких змін тощо. Такі дискусії мають *передувати* конституційному процесу внесення змін до Конституції України, а не бути реакцією на вже розпочату процедуру внесення змін.

Певною мірою у зв'язку з потребою у виникненні та проведенні справжніх, а не «бутафорських» політичних, правничих та громадських дискусій з питань з'ясування потреби у внесенні змін до Конституції України процедура підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України не може бути у будь-який спосіб утаємничена. Власне, конституційний процес внесення змін до Основного Закону України іманентно пов'язаний із певними розумними часовими інтервалами для ухвалення необхідних рішень, а тому він не може та не повинен бути нерозумно швидким.

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

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

2. Зауваження щодо Законопроекту № 1015 та Висновку

2.1. 9 вересня 2019 року до Конституційного Суду надійшло одразу сім конституційних звернень, більшість з яких прямо або опосередковано стосувалась діяльності єдиного органу законодавчої влади в Україні — Верховної Ради України.

Президент України як суб'єкт конституційної ініціативи, Верховна Рада України, а також їх представники в Конституційному Суді — не надали розумно достатніх пояснень тій обставині, чому до українського парламенту, а потім до Конституційного Суду було подано водночас кілька окремих законопроектів, а не єдиний комплексний акт, положення якого були б спрямовані на цілісне реформування українського парламенту, його діяльності та функціонування суміжних правових інститутів.

Залишилось без обґрунтованих пояснень і відповідей також питання щодо причин невідкладності внесення змін до статті 93 Конституції України без урахування інших конституційних приписів та без урахування тієї обставини, що вказані зміни мали б бути внесені до розділу III Конституції України що, звісно, потребувало б проведення референдуму.

Незважаючи на прямі запитання представнику суб'єкта конституційної ініціативи щодо прізвищ авторів Законопроекту № 1015, з невідомих причин ці прізвища так і не були названі.

Зазначене вище, на мою думку, в певній мірі дискредитує процес внесення змін до статті 93 Конституції України.

2.2. Норми Основного Закону України є нормами прямої дії (перше речення частини третьої статті 8).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми *застосовуються безпосередньо*. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Пропоновані Закономпроектом № 1015 зміни до статті 93 Конституції України в частині наділення **народу** правом законодавчої ініціативи, по-перше, не відповідають вимозі юридичної визначеності, що унеможлиблює її застосування як норми прямої дії, по-друге, не передбачають регулювання певних конституційних відносин безпосередньо нормою Основного Закону України, а вказують на можливість ухвалення в майбутньому закону, який міститиме норми, що насправді мають бути в тексті Конституції України.

2.3. Конституція України визначає Український народ як громадян України всіх національностей (перший абзац преамбули).

В окремих положеннях Конституції України слово «народ» вживається без конкретизації на державу «Україна» (статті 5, 13, 54, 104, 106, 124), що є цілком допустимим формулюванням з огляду на зміст цих положень.

Водночас в аспекті пропонованих Закономпроектом № 1015 змін вказівка на народ як суб'єкта законодавчої ініціативи **є неприпустимою**, оскільки у такий спосіб суверен — Український народ — опиняється на одному рівні із суб'єктами, які мають здійснювати його волю, тобто Президентом України та іншими органами державної влади.

2.4. Потрібно визнати, що в конституційних демократіях законодавча ініціатива народу є однією з форм безпосередньої демократії поряд з виборами, референдумом тощо.

Конституційна практика європейських держав свідчить, що у разі закріплення в тексті конституції права законодавчої ініціативи народу в тексті основного закону мають також бути визначені певні вимоги до порядку здійснення цієї форми безпосередньої демократії, зокрема — кількість громадян, їх вік тощо.

Так, Конституція Королівства Іспанія встановлює як вимогу для реалізації законодавчої ініціативи народу наявність не менш ніж 500 тис. засвідчених підписів громадян та водночас встановлює предметне обмеження в застосуванні такої ініціативи (податкові питання, міжнародні відносини, питання, пов'язані з помилуванням) (стаття 87).

Конституція Італійської Республіки встановлює, що законодавча ініціатива народу реалізується шляхом внесення законопроекту від імені не менш як 50 тис. виборців (стаття 71).

За Конституцією Польської Республіки законодавча ініціатива належить також сукупно не менше ніж 100 тис. громадян, які мають право обирати до Сейму (стаття 118).

Конституція Республіки Румунія надає право законодавчої ініціативи не менш як 250 тис. громадян, які мають право голосу. Громадяни, які здійснюють право законодавчої ініціативи, повинні походити не менше ніж з однієї чверті повітів держави, а в кожному з цих повітів або в муніципії Бухарест на підтримку цієї ініціативи повинні бути зареєстровані не менше 10 тис. підписів (стаття 73).

2.5. Розділом III Конституції України «Вибори. Референдум» для здійснення таких форм безпосередньої демократії, як вибори та референдум, визначено чіткі критерії для належної їх реалізації громадянами України, зокрема — право голосу на виборах і референдумах мають *громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними* (стаття 70).

У дисбалансі з наведеними приписами Основного Закону України перебувають пропонувані Законопроектом № 1015 зміни, оскільки вони **не визначають чітких умов реалізації громадянами України права законодавчої ініціативи**.

З огляду на це пропонуване Законопроектом № 1015 положення щодо доповнення статті 93 Конституції України словом «народ» є декларативним та таким, що суперечить розумінню поняття «Український народ» у Конституції України.

2.6. Висновок містить застереження, що мають бути враховані Верховною Радою України, а саме:

— «запропоноване Законопроектом положення “право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу” потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття “народ” застосовано у значенні “Український народ — громадяни України всіх національностей”» (абзац 3 підпункту 3.1.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи» (абзац 4 підпункту 3.1.1 пункту 3 мотивувальної частини);

— «пропонувані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права “у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України”, мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.» (абзац 1 підпункту 3.1.2 пункту 3 мотивувальної частини);

— «звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може

привести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, — до обмеження прав і свобод людини і громадянина» (абзац 3 підпункту 3.1.2. пункту 3 мотивувальної частини).

Проте, викладаючи у Висновку всі ці застереження, Конституційний Суд помилково дійшов висновку про те, що Законопроект № 1015 є таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

2.7. Помилковість такого підходу Конституційного Суду можна обґрунтувати також з огляду на останню практику Верховної Ради України, яка під час голосувань за внесення змін до статті 80 Конституції України, що відбулись 29 серпня та 3 вересня 2019 року, проігнорувала застереження Конституційного Суду, які були ним викладені у Висновку від 19 червня 2018 року № 2-в/2018, та внесла зміни до зазначеної статті Основного Закону України.

Отже, на мою думку, можна прогнозувати, що така практика ігнорування застережень Конституційного Суду під час конституційного процесу внесення змін до Конституції України може буде продовжена, а це створить реальні загрози для Основного Закону України, конституційної демократії, прав і свобод людини і громадянина й інших конституційних цінностей та інститутів.

Суддя Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

м. Київ
20 листопада 2019 року
№ 6-в/2019

Справа № 2-253/2019(5585/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

У С Т А Н О В И В:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 3 вересня 2019 року № 32–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

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

1. Частину першу статті 85 доповнити пунктом 17¹ такого змісту:

“17¹) призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах”.

2. Статтю 101 викласти в такій редакції:

“Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами”.

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

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

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

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

Вирішуючи питання про надання висновку щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спря-

мовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Основного Закону України).

Відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У разі внесення до статті 101 Конституції України змін, запропонованих Законопроектом, для здійснення парламентського контролю «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» Верховна Рада України зможе призначити уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначатиметься окремими законами.

Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України оцінює кожне окреме положення Законопроекту у взаємозв'язку з іншими його положеннями.

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначається, що метою запропонованих змін «є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина в Україні». Натомість з аналізу запропонованих Законопроектів змін до Конституції України вбачається, що на уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» покладається контрольна функція, пов'язана з додержанням Конституції України і законів в окремих сферах.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями.

Однією із засад конституційного ладу України є принцип поділу державної влади. Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Здійснення державної влади відповідно до конституційного принципу поділу влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (перше речення абзацу шостого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019). У Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 наголошено, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (третє речення підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях (зокрема, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019) неодноразово вказував, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України.

Законопроектом пропонується закріпити в Конституції України нові повноваження парламенту — призначати на посади та звільняти з посад уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах», правовий статус яких буде визначатися окремими законами; заслухову-

вати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Конституційний Суд України зазначав, що «зміни до Конституції України мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Виходячи з приписів Конституції України, зокрема її статей 6, 8, 85, будь-яка зміна повноважень Верховної Ради України (їх розширення, звуження, уточнення) має відбуватися у спосіб, який забезпечував би визначеність меж та змісту таких повноважень.

Запропоновані Закономпроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства тощо, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина. Крім того, Конституційний Суд України звертає увагу, що запропоновані Закономпроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме «окремі сфери» суспільного життя йдеться. Пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах», у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України застерігає від запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність, оскільки це є несумісним із принципом верховенства права — однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина. Для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі з боку органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновані Закономпроектом зміни до Основного Закону України уможливають запровадження інституту парламентських уповноважених «за додержанням Конституції України та законів» у будь-яких «окремих сферах», що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання такими уповноваженими функцій і повноважень інших суб'єктів владних повноважень.

Законпроект передбачає запровадження нового інституту парламентських уповноважених, а саме: паралельно з існуючим інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонується утворити інститут уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах».

Системний аналіз запропонованих Закономпроектом змін вказує на те, що запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окре-

мих сферах», може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Таке звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може втратити сенс з тих питань, вирішення яких наразі належить до його компетенції, проте може бути віднесено до сфери діяльності уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах» у разі запровадження такого інституту.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Законопроект може спричинити звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що призведе до обмеження конституційного права кожного на звернення до нього.

Отже, запровадження нового виду парламентського контролю через інститут уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до обмеження права кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Системний аналіз передбачених Законопроектом змін до Конституції України та положень Конституції України дає підстави для висновку, що запровадження інституту уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» за невизначеності предмета сфери, в якій здійснюється контроль, зумовить не лише проблему розмежування сфер діяльності інституцій, на які покладено здійснення парламентського контролю, а й може призвести до встановлення на конституційному рівні повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні, які не матимуть визначених меж, що суперечить статті 6 Конституції України в частині закріплення принципу поділу державної влади. Водночас Конституційний Суд України наголошує на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Із принципом поділу державної влади нерозривно пов'язані, зокрема, такі засадничі положення Основного Закону України: Україна є демократичною і правовою державою (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Таким чином, внесення до Конституції України змін, запропонованих Законопроектом, призведе до встановлення невизначених меж повноважень Верховної Ради України усупереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані у Законопроекті зміни до статей 85 та 101 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, однак вони не узгоджуються із конституційними принципами верховенства права та поділу державної влади, засадами демократичної, правової держави та у разі запровадження загрожуватимуть правам і свободам людини і громадянина. Отже, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту:

— призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах;

— для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами.

Оскільки зазначені положення Законопроекту за своєю сутністю і є змінами, пропонованими до Основного Закону України, то й Законопроект є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

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

На час надання Конституційним Судом України цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливлювали внесення змін до Конституції України, немає.

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

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

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статей 85 та 101 Конституції України. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

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

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

1. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The Verkhovna Rada, pursuant to the Resolution of the Verkhovna Rada «On inclusion of the Draft Law amending Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the Verkhovna Rada Commissioners) into the agenda of the second session of the Verkhovna Rada of the ninth convocation and its forwarding to the Constitutional Court» No. 32–IX dated September 3, 2019 appealed to the Constitutional Court for providing opinion on the conformity of the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the the Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) (hereinafter referred to as the Draft Law) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

Under Article 101 of the Constitution, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights exercises parliamentary review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms. In case of introducing amendments to Article 101 of the Constitution, proposed by the Draft Law, in order to exercise parliamentary review «over observance of the Constitution and laws in specific areas», the Verkhovna Rada will be able to appoint Commissioners of the Verkhovna Rada, whose legal status will be determined by individual laws.

The Constitutional Court draws attention to the fact that review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms and review over observance of the Constitution and laws are not identical concepts.

Based on the provisions of the Constitution, in particular its Articles 6, 8, 85, any change of the powers of the Verkhovna Rada (their extension, narrowing, clarification) should take place in a way that would ensure the certainty of the boundaries and the content of such powers.

Amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law provide for the introduction of a new type of parliamentary review, which may go beyond the review over observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms, and could potentially entail risk of excessive interference by the Parliament through the commissioners for observance of the Constitution and laws in various spheres of social relations without maintaining balance between private and public interests, and thus, may lead to violation and restriction of human and citizen's rights and freedoms. In addition, the Constitutional Court notes that amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law do not contain a clear definition of the subject matter of exercising a new type of parliamentary review, since their content does not clearly indicate what «specific areas» of public life are concerned. The new type of parliamentary review proposed by the amendments may result in the interference of persons appointed to the offices of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific areas», in the activities of the bodies of state power and local self-government.

Amendments to the Basic Law proposed by the Draft Law make it possible to introduce the institute of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws» in any «specific areas», which may lead, in particular, to duplication or usurpation of functions and powers of other subject of state power by such commissioners.

The system analysis of the amendments proposed by the Draft Law shows that the introduction of such institute of parliamentary review, as the Verkhovna Rada commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific areas», may lead to the narrowing of the scope of activity and the restriction of powers of the Parliament Commissioner for Human Rights and the restriction of the constitutional right of everyone to have recourse to him/her, enshrined in Article 55.3 of the Constitution,

The introduction of the institute of parliamentary commissioners «for observance of the Constitution and laws in specific areas» provided the subject matter of the area under review is not specified will not only cause the problem of delimitation of the areas of activity of the institutions, entrusted with the exercise of the parliamentary review, but may lead to establishment of powers of the sole legislative body at the constitutional level with undefined boundaries, which contradicts Article 6 of the Constitution in terms of the principle of separation of state power.

The amendments to the Constitution proposed by the Draft Law will lead to the establishment of vague limits on the powers of the Verkhovna Rada contrary to the constitutional principle of separation of state power, and to the violation of the system of check and balances between the legislative, executive and judicial

branches of power which is a threat for the protection of human and citizen's rights and freedoms.

The amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution proposed by the Draft Law are not aimed at the liquidation of independence or violation of territorial integrity, but they are not in line with the constitutional principles of the rule of law and separation of state power, the principles of a democratic, law-based state and, in the case of implementation, they will threaten human and citizen's rights and freedoms.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Draft Law on introducing amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution (concerning the the Verkhovna Rada Commissioners) (Reg. No. 1016) as non-complying with the requirements of Article 157.1 of the Constitution, and complying with the requirements of Articles 157.2, 158 of the Constitution.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;

No. 6-rp/2005 dated October 5, 2005;

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

No. 5-r/2019 dated June 13, 2019.

Opinion of the Constitutional Court:

No. 4-v/2018 dated November 23, 2018.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України
(щодо уповноважених Верховної Ради України)
(реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

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

У Висновку Суд визнав таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі — Законопроект), яким пропонується:

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

1. Частину першу статті 85 доповнити пунктом 17¹ такого змісту:

“17¹) призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах”.

2. Статтю 101 викласти в такій редакції:

“Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами”.

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

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Висновку.

Суд у Висновку констатував, що *«запропоновані у Законопроекті зміни до статей 85 та 101 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, однак вони не узгоджуються із*

конституційними принципами верховенства права та поділу державної влади, засадами демократичної, правової держави та у разі запровадження загрожуватимуть правам і свободам людини і громадянина. Отже, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту:

— призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах;

— для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами».

З огляду на це Суд дійшов висновку, що Законопроект не відповідає частині першій статті 157 Конституції України. У зв'язку з цим хочу зазначити таке.

В Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). Здійснення влади народом відбувається, зокрема, через обрання представників — народних депутатів України — до Верховної Ради України на парламентських виборах у порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України.

Так, вказане свідчить, що наділення представників Верховної Ради України правом здійснення парламентського контролю обумовлене наданням відповідної згоди народом при обранні парламенту.

В порядку статті 154 Конституції України за ініціативою Президента України було подано Законопроект про внесення змін до Конституції України. Метою запропонованих Законопроектом змін, виходячи з пояснювальної записки до нього, є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Таким чином, Суд здійснює попередній контроль за недопущенням скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при внесенні змін до Конституції України, що є сталою гарантією їх захисту.

Суд стосовно запропонованих Законопроектом змін констатував, що «Законопроектом пропонується закріпити в Конституції України нові повноваження парламенту — призначати на посади та звільняти з посад уповноважених Верховної Ради України “за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах”, правовий статус яких буде визначатися окремими законами; заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у від-

повідних сферах» (абзац дев'ятий пункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Таким чином, законодавець набуває нових повноважень з метою здійснення парламентського контролю, уповноважує його на те носій влади — народ, ці повноваження перебувають у межах його компетенції. Тому наділення парламенту новими повноваженнями відбувається з дотриманням та у межах процедури, визначеної положеннями Конституції України — шляхом внесення законом змін до Основного Закону України, оскільки повноваження Верховної Ради України можуть бути закріплені виключно Конституцією України (стаття 85), та внесення Законопроекту на розгляд Верховної Ради України Президентом України (стаття 154).

Хочу зазначити також таке.

Омбудсмен існує в Україні з 1998 року і називається «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Цей інститут в кожній конкретній державі має свої особливості.

Існує три моделі цього інституту: виконавчий омбудсмен, незалежний омбудсмен і парламентський омбудсмен. *Виконавчий омбудсмен* є органом виконавчої влади, який призначається королем, урядом чи президентом і, отже, підконтрольний та підзвітний йому. *Незалежний омбудсмен* може призначатися або президентом, або парламентом. Однак після призначення він стає самостійним і не підпорядковується побажанням органу, який його призначив. Така модель існує в Португалії, Намібії та Нідерландах. *Парламентський омбудсмен* призначається або обирається парламентом й у своїй діяльності підзвітний йому. Він виступає як орган парламенту і знаходиться в системі законодавчої гілки влади¹.

Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмена характеризується спільними рисами, притаманними омбудсменам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсмен — це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи².

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах відповідно до статті 101 Законопроекту здійснює парламентський контроль, який вказує на те, що повноваження зазначеної посадової особи перебувають у межах компетенції Верховної Ради України, а метою її діяльності є захист прав і свобод людини і громадянина. Тому словосполучення «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах» після назви посадової особи (Уповноважений Верховної Ради України) не впливає на зміну конституційно-правової природи її повноважень.

Також у Висновку Суд вказує, що «пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України “за додержанням Конституції України

¹ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 6–7.

² Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. С. 2. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50594284.pdf>.

і законів в окремих сферах», у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування», водночас зазначає, що «запропоновані Законом проектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме «окремі сфери» суспільного життя йдеться» (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). З наведеного вбачається, що Висновок містить суперечність.

Крім того, Суд зазначив, що «системний аналіз запропонованих Законом проектом змін вказує на те, що запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах», може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Таке звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може втратити сенс з тих питань, вирішення яких наразі належить до його компетенції, проте може бути віднесено до сфери діяльності уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах» у разі запровадження такого інституту» (абзац п'ятнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Наведене базується на припущеннях, пов'язаних з інтерпретацією повноважень уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах. Проте припущення не можуть вважатися аргументами на підтвердження неконституційності правових актів чи їх окремих положень (ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 13 листопада 2018 року № 69-у/2018, від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019).

Крім того, частина перша статті 157 Конституції України вимагає вказувати на скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при розгляді змін до Конституції України, а отже — на наявність у Законі проекті реального порушення конкретних прав і свобод людини і громадянина, а не припущення про це. Проте переконливих, чітких аргументів щодо зазначеного Висновку не містить та незрозумілим залишається питання, в чому полягає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, стосовно чого відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Суд повинен був перевірити на відповідність Конституції України Законі проект.

Разом з тим, я вважаю, що Суд доходить таких висновків не беручи до уваги сутності парламентського контролю, яка полягає у збалансуванні всього державного механізму шляхом запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина. Так, в основу діяльності та повноважень омбудсменів закладено здійснення ними парламентського контролю з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, і їх роль не може розумітися в протилежному сенсі. З огляду на це можливість функціонування декількох омбудсменів, у нашому випадку уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, не призведе до зміни сутності парламентського контролю, оскільки їхня

діяльність має правозахисний характер та не звужує існуючих прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим звертаю увагу, що Суд, надаючи Висновок, міг викласти застереження або відповідно до частини першої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» юридичну позицію у його мотивувальній та/або резолютивній частинах, що слугувало б дотриманню вимоги щодо ухвалення чіткого, зрозумілого та обґрунтованого рішення.

Хочу зазначити, що відповідь на питання стосовно відповідності чи невідповідності Конституції України повноважень, якими будуть наділятися уповноважені Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, Суд може дати тільки після прийняття Верховною Радою України відповідних законів, в яких будуть окреслені їхні права, обов'язки, діяльність, функції та завдання. Тільки після цього Суд у межах своєї компетенції при розгляді відповідного конституційного звернення (конституційної скарги, конституційного подання) об'єктивно дасть відповідь на це питання.

Наразі Суд повинен був розглянути на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України питання стосовно появи вказаного органу та повноважень Верховної Ради України заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Також хочу зазначити, що у 1953 році Конституцією Королівства Данія було запроваджено інститут омбудсмена «для контролю за діяльністю цивільної та військової адміністрації держави». Він мав назву (так само як у Королівстві Швеція і Фінляндській Республіці) — омбудсмен юстиції (*Justitie-Jvudsmannen*). Відповідно до статті 55 Конституції Королівства Данія цей омбудсмен призначався парламентом на чотири роки із забороною входження до складу парламенту. Повноваження омбудсмена Королівства Данія визначались національним законодавством, відповідно до якого він займався наглядом за діяльністю цивільної або військової адміністрації та органів місцевої адміністрації¹.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна дійти висновку, що інститут омбудсменів створений та поширений як елемент системи захисту прав людини і громадянина в різних країнах світу і сприяє підвищенню довіри народу до держави.

Запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України «за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах», не може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, як вказує Суд. За особою залишається право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту та відновлення своїх конституційних прав і свобод з метою ініціювання здійснення парламентського контролю. Тому я не згоден з Висновком щодо невідповідності Законопроекту частині першій статті 157 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

О. КАСМІНІН

¹ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 5.

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**Ефективність конституційної скарги
як засобу правового захисту
в аспекті новел практики
Європейського суду з прав людини****В. Городовенко**доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України

У статті досліджено критерії ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту фундаментальних прав і свобод людини на основі аналізу генезису конвенційних стандартів щодо права на ефективний засіб захисту в розрізі вивчення окремих справ Європейського суду з прав людини стосовно питань розуміння інституту конституційної скарги як фільтра на шляху звернення особи до цього суду.

Ключові слова: конституційна скарга, засіб правового захисту, критерії ефективності, конвенційні стандарти, компенсація шкоди, відновлення прав і свобод.

Інститут конституційної скарги, який з'явився у правовій системі України внаслідок проведення конституційної реформи у 2016 році, задовго до цього активно досліджували фахівці з конституційного права, зокрема П. Євграфов¹, М. Тесленко², а питання необхідності його запровадження в Україні постійно обговорювалось як вітчизняними, так і міжнародними експертами³.

Нині інститут конституційної скарги діє у правовій системі України, і визначальну роль у цьому відіграє Конституційний Суд України (далі — Суд), який уже ухвалив низку рішень у справах за конституційними скаргами, спрямованих на захист конституційних прав осіб на соціальний, судовий захист, на власність, на працю. Водночас успішне та повноцінне запровадження інституту конституційної скарги в українську правову систему залежить, власне, від ефективності його функціонування у цій системі, яка визначається не стільки формальним ухваленням Судом рішень у справах за конституційними скаргами, скільки забезпеченням реального

¹ Євграфов П. Конституційна скарга — складова захисту прав громадян. *Закон і бізнес*. 2002. № 36. С. 2.

² Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 9. С. 5–13.

³ Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні : зб. тез (м. Київ, 18 груд. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Бауліна. Київ : ВАІТЕ, 2016. 186 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/385695?download=true>.

захисту та відновлення прав і свобод людини і громадянина за допомогою згаданого інституту.

Серед відомих українських конституціоналістів до питання ефективності інституту конституційної скарги зверталися, зокрема, М. Гультай, який присвятив зазначеному інституту монографічну роботу «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя»¹, курс лекцій «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного права»²; В. Лемак, який досліджував запропоновану вітчизняною конституційною реформою 2016 року модель конституційної скарги, застерігаючи про її недоліки³. Втім, проблема ефективності інституту конституційної скарги розглядалася здебільшого через призму позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та зарубіжного досвіду європейських держав, водночас власне практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) стосовно закладених у статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року⁴ (далі — Конвенція) вимог ефективності засобів правового захисту, які стосуються і конституційної скарги як фільтра доступу особи до цього суду, залишається малодослідженою.

Останнім часом зростає актуальність питання ефективності національного інституту конституційної скарги, яке жваво обговорюється у юридичних колах у зв'язку із відсутністю ретроспективної дії рішень Суду, неможливістю перегляду у зв'язку з ухваленням рішення Суду остаточного судового рішення, яке вже виконане, неналежним виконанням рішень Суду у справах за конституційними скаргами тощо.

З огляду на це питання критеріїв ефективності конституційної скарги як національного засобу правового захисту потребує подальшого системного осмислення для забезпечення успішного функціонування інституту конституційної скарги у реаліях вітчизняної правової системи, чому посприє аналіз генезису розвитку у практиці ЄСПЛ конвенційних стандартів, які можуть слугувати критеріями ефективності такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, зважаючи на високий рівень цих стандартів та їх обов'язковість для України.

Право на конституційну скаргу встановлене частиною четвертою статті 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право звернутися із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Водночас зазначена конституційна норма передбачає й інші засоби правового захисту як національного, так і наднаціонального рівнів. Уже після запровадження інституту конституційної скарги в Україні Венеційська Комісія зазначила, що в аспекті

¹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія. Харків : Право, 2013. 424 с.

² Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного права : курс лекцій. Київ : Центр учбової літератури, 2019. С. 104–129.

³ Лемак В. В. Конституційна скарга: досвід держав Центральної Європи і можливі уроки для України. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_4_8.

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

передбаченого у статті 150¹ Конституції України субсидіарного підходу щодо реалізації права на конституційну скаргу логічно припустити, що така скарга стає останнім національним засобом правового захисту, який використовується до подання заяви до ЄСПЛ. Однак щоб бути національним фільтром на шляху до цього суду у розумінні пункту 1 статті 35 Конвенції, національний засіб захисту відповідно до статті 13 Конвенції має бути ефективним та доступним¹. Очевидно, що за таких умов, в аспекті статей 55, 150¹ Конституції України, після вичерпання всіх засобів традиційного судового захисту інститут конституційної скарги міг би розумітися як останній дієвий внутрішній правовий інструмент у механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Венеційська Комісія стосовно впровадження конституційної скарги в Україні висловила чимало застережень та, проаналізувавши визначені на законодавчому рівні повноваження Суду видавати забезпечувальний наказ і вказувати на неконституційний спосіб застосування закону (його окремих положень) судам, дійшла висновку, що українська «нормативна» модель конституційної скарги не може задовольнити вимоги щодо ефективності засобів правового захисту відповідно до статті 13 Конвенції. А втім, така модель конституційної скарги може бути ефективною у випадках, коли порушення конституційних прав і свобод особи спричинив неконституційний закон².

Таким висновкам передувало ґрунтовне дослідження Венеційської Комісії стосовно прямого доступу до конституційного правосуддя, яке відіграє вагомий роль в осмисленні критеріїв ефективності інституту конституційної скарги як на теоретичному, так і на практичному рівнях. З огляду на це дослідження Венеційської Комісії, яке базувалося, у тому числі, на досвіді ЄСПЛ щодо розгляду ним конституційної скарги як фільтра на шляху звернення особи до цього суду, показало, що критерії ефективності конституційної скарги можна формулювати на основі стандартів ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту у розумінні статті 13 Конвенції, а також вимог статті 6 Конвенції, які стосуються і конституційного провадження³.

У Керівництві з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалене Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року) (далі — Керівництво) передбачено, що загальні принципи, які застосовуються до питання, чи є національні засоби правового захисту ефективними з точки зору статті 13 Конвенції, поширюються також на ефективність загальних засобів, до яких належить і конституційна скарга; у більш широкому сенсі це означає, що загальні засоби правового захисту повинні бути ефективними, достат-

¹ Report «Normative constitutional complaint in Ukraine as a national legal remedy», 29 October 2018 (CDL-JU(2018)015). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2018\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2018)015-e).

² Там само.

³ Венецианская Комиссия. «Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию» (CDL-AD(2010)039rev) от 27 ноября 2011 года (пункты 60, 64, 66, 74, 75, 80, 81, 101, 117, 131, 132). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2010\)039rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2010)039rev-rus).

німи і доступними¹. У Керівництві на базі практики ЄСПЛ підсумовано, зокрема, що:

— конституційна скарга може бути визнана ефективним засобом правового захисту, якщо права, захищені конституцією, явно включають або відповідають по суті правам згідно з Конвенцією;

— конституційна скарга може бути неефективною як засіб правового захисту за статтею 35 Конвенції, якщо вона стосується тільки законодавчих положень, а не рішень судів, у разі, коли скарга подається на судові рішення;

— конституційна скарга має субсидіарний характер. Як правило, йдеться про вичерпання особою на національному рівні ефективних засобів правового захисту в судах, утім, на ефективність конституційної скарги впливає реалізація принципу субсидіарності, що не повинно перешкоджати доступу особи до конституційного захисту (зокрема, недопустимими є складні та перевантажені процедури доступу особи до конституційного суду, перешкоди у безпосередньому її доступі до цього суду, мають бути винятки із принципу субсидіарності у випадках, коли йдеться про серйозну та непоправну шкоду для прав особи або про надмірну тривалість розгляду її справи судами);

— подання конституційної скарги має забезпечувати ефективне ухвалення рішення, не повинно бути випадків, коли суд не в змозі ухвалити рішення через відсутність гарантій у разі безвихідних ситуацій чи їх недостатність, внаслідок чого обмежується суть права на доступ до суду і заявник позбавляється ефективного права на остаточний розгляд його конституційної скарги;

— у розумінні статті 13 Конвенції має бути забезпечений ефективний захист прав у разі їх порушення, тому конституційний суд може отримати низку повноважень, наприклад, скасовувати оскаржене рішення, міру, акт, зобов'язати державний орган вжити необхідних заходів, винести рішення про виплату компенсації або про реституцію; принаймні, у заявника має існувати можливість відновити провадження або іншим чином переглянути його справу у суді нижчої інстанції відповідно до принципів, викладених у рішенні конституційного суду².

Ефективність конституційної скарги залежить від строку її розгляду конституційним судом, який не може бути надмірним. Однак це питання не є безвідносним до специфіки конституційного судочинства, про що свідчить практика ЄСПЛ. В одному зі своїх рішень ЄСПЛ, визнаючи порушення Федеральним Конституційним Судом ФРН статті 6 Конвенції щодо тривалості провадження у цьому суді понад п'ять років, яке не завершилось розглядом справи за конституційною скаргою по суті, звернув увагу, що Договірні сторони повинні організувати свої правові системи таким чином, щоб їхні суди могли гарантувати право кожного на отримання остаточного рішення у спорах щодо цивільних прав та обов'язків упродовж розумного строку. Однак це зобов'язання не можна тлумачити однаково для конституційного суду і звичайного суду. Роль конституційного суду як гаранта конституції зумовлює для нього особливу необхідність брати до уваги

¹ Керівництво з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року). С. 47. URL: <https://rm.coe.int/k-/1680695aab>.

² Там само. С. 49–53.

інші міркування, крім простого хронологічного порядку, в якому справи були внесені в список на розгляд, — такі як характер справи, її політична та соціальна значущість¹. До речі, нещодавно ЄСПЛ у рішенні у справі «*Polyakh and others v. Ukraine*» від 17 жовтня 2019 року, яке стосувалося звільнення державних службовців згідно із Законом України «Про очищення влади», на жаль, визнав порушення вимог статті 6 Конвенції у зв'язку із надмірною тривалістю внутрішнього судового провадження (чотири з половиною роки), включаючи провадження у Суді у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) згаданого закону².

Більшість із наведених стандартів ефективності конституційної скарги хрестоматійно відтворені ЄСПЛ на основі його попередньої практики у рішенні у справі «*Apostol v. Georgia*» від 28 листопад 2006 року, що стосувалася права на примусове виконання рішення національного суду, яке не могло бути реалізоване заявником через авансовий внесок для відкриття виконавчого провадження. У § 35, § 36 цього рішення ЄСПЛ стосовно прийнятності скарги заявника у зв'язку із невикористанням ним такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, зазначає, що:

— відповідно до статті 35 Конвенції заявник повинен мати можливість на вільне та повноцінне право на оскарження дій, що порушують його права, задля їх поновлення. Однак у зв'язку з вичерпанням засобів правового захисту на національному рівні Конвенція передбачає розподіл обов'язку доказування. Спочатку уряд має довести, що не всі національні ресурси є вичерпаними, і переконати ЄСПЛ у тому, що даний захист був ефективним, доступним теоретично і на практиці та вчасним, тобто здатним забезпечити задоволення скарг заявника та обґрунтовані розумні перспективи на успіх. Тільки після того, як це було доведено, заявнику належить довести, що існували особливі обставини, які звільняють його від обов'язку;

— правило вичерпання національних засобів захисту не є абсолютним і не застосовується автоматично; під час будь-якого розгляду зазначається, що важливо враховувати конкретні обставини кожної окремої справи. Це означає, серед іншого, що ЄСПЛ повинен реально враховувати не лише існування формальних засобів правового захисту у правовій системі відповідної Договірної держави, а й загальний правовий та політичний контекст, у якому вони діють, а також особисті обставини заявника.

З аналізу згаданого рішення вбачається, що ЄСПЛ визнав скаргу заявника прийнятною, незважаючи на те, що він не звертався до Конституційного Суду Грузії, більше того, вирішив таку скаргу, по суті, на його користь. При цьому ЄСПЛ, приймаючи скаргу до розгляду, виходив із таких ключових моментів, які не дозволили йому визнати конституційну скаргу ефективним засобом правового захисту в ситуації заявника: право на виконання обов'язкового судового рішення захищається пунктом 1 статті 6 Конвенції як складова «судового розгляду», однак

¹ Case of Trippel v. Germany, № 68103/01, §§ 27, 28, ECHR 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94147>.

² Case of Polyakh and others v. Ukraine, № 58812/15, §§ 186–196, ECHR 2019. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-196607>.

Уряд не довів шляхом посилання на положення Конституції Грузії та національну судову практику існування конституційного права на виконання обов'язкових судових рішень, що заважає ЄСПЛ зробити висновок про можливість заявника успішно звернутися за захистом такого права до Конституційного Суду Грузії; у правовій системі Грузії діє «абстрактна» модель конституційної скарги, яка дозволяє оскаржити лише положення законів, а не конкретні рішення державних органів, при цьому відсутні ефективні механізми прямого та конкретного відшкодування збитків для окремих випадків порушень прав людини, про що ЄСПЛ стверджує з огляду на відсутність у Конституційного Суду Грузії повноважень скасовувати окремі рішення органів державної влади або судів, які безпосередньо впливають на права скаржника, зокрема повноваження наказувати компетентним органам продовжувати виконання рішення; неможливість скасування судових рішень, прийнятих на підставі оскаржуваного акта, якщо цей акт визнано неконституційним. Тому, на думку ЄСПЛ, незрозуміло, яким чином успіх поданої заявником конституційної скарги, яка спричинить скасування окремих положень про виконавче провадження, надасть пряму та швидку компенсацію для проблеми невиконання судового рішення¹.

Умовно критерії ефективності конституційної скарги можна поділити на дві групи: ті, що стосуються забезпечення повноцінного доступу особи до конституційного контролю, і ті, які обумовлюють результативність конституційної скарги, власне, як засобу захисту порушених прав і свобод. Водночас названі критерії ефективності конституційної скарги пов'язані між собою в аспекті цілісного уявлення щодо такої ефективності, яка визначається реальною спроможністю конституційної скарги забезпечити захист та відновлення основоположних прав і свобод особи до того, як особа звернеться до ЄСПЛ.

В аспекті функціонування «нормативної» моделі конституційної скарги в Україні слід звернути увагу на її реальну спроможність забезпечити захист та відновлення основоположних прав і свобод особи. Означений аспект як критерій ефективності української конституційної скарги можна досліджувати дещо в іншому форматі, ніж той, що, зокрема, пропонувався у згаданому рішенні ЄСПЛ у справі «*Apostol v. Georgia*».

Нагадаю, що у вказаній справі ЄСПЛ щодо питання неможливості реалізації заявником права на примусове виконання рішення через необхідність сплати ним авансового внеску для відкриття виконавчого провадження не визнав грузинську модель конституційної скарги, подібну на той час до сьогоденної української моделі, ефективним засобом правового захисту та самостійно вирішив зазначене питання на користь заявника. Аналогічне до вказаного питання нещодавно було розглянуто Судом у справі за конституційною скаргою. Суд ухвалив рішення, яким захищено право на судовий захист, складовою якого є право на виконання судового рішення, а правову норму щодо сплати авансового внеску як обов'язкової умови початку виконавчого провадження було визнано такою, що не відпові-

¹ Case of *Apostol v. Georgia*, № 40765/02, ECHR 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-78157>.

дає Конституції України¹. Два дні потому Міністерство юстиції України наголосило на дотриманні вказаного рішення Суду та роз'яснило, що у стягувачів відсутній обов'язок щодо сплати авансового внеску та додання відповідних квитанцій до заяв про примусове виконання рішення². Власне, особа, що подала таку скаргу, відповідно до законодавчого регулювання здійснення виконавчого провадження не обмежена у праві повторного звернення до органу державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення вже без сплати авансового внеску. Це свідчить про ефективність української моделі конституційної скарги у даній ситуації, оскільки така скарга здатна сприяти не тільки реальному відновленню прав і свобод особи, яка її подала, а й превентивному захисту прав інших осіб, які прагнуть скористатися правом на виконання судового рішення.

Тому реальність успіху конституційної скарги є питанням кожної конкретної ситуації і залежить не лише від специфіки порушення прав, свобод та дотичних механізмів правового регулювання щодо виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами, захисту, відновлення прав і свобод, а й від належної реакції державного органу на ухвалення таких рішень, яка зумовлює їх безперешкодне, вчасне, повне виконання.

Надалі у практиці ЄСПЛ відбувається розвиток попереднього підходу щодо розуміння ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту, що відтворено в ухвалі у справі «*Mendrei v. Hungary*» від 5 вересня 2017 року. У цій справі ЄСПЛ визнав конституційну скаргу ефективним засобом правового захисту в ситуації заявника, яким він мав скористатися до звернення до цього суду, заклавши відмінні від своєї попередньої практики стандарти ефективності інституту конституційної скарги. Ця справа стосувалась оскарження заявником примусової участі в угорському професійному об'єднанні, яка була введена на підставі Закону про національну державну освіту. ЄСПЛ у названій ухвалі (§ 23, § 24) змістив акцент на пріоритетність принципу субсидіарності, чого не було, зокрема, у справі «*Apostol v. Georgia*». На основі своїх попередніх позицій ЄСПЛ щодо розуміння цього принципу вказав, що основоположною ознакою механізму захисту, запровадженого Конвенцією, є його допоміжна роль стосовно національних систем, які гарантують захист прав людини; цей суд здійснює функцію нагляду за імплементацією Договірними сторонами своїх зобов'язань за Конвенцією і не перебирає на себе функцію Договірних сторін, до відповідальності яких належить забезпечення поваги та захисту на національному рівні основоположних прав і свобод, закріплених Конвенцією. Як наголошує ЄСПЛ, правило вичерпання національних засобів правового захисту ґрунтується на припущенні, відображеному в статті 13 Конвенції, з яким воно має близьку спорідненість: існують ефек-

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) від 15 травня 2019 року № 2-п(II)/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p2_2019.pdf.

² Лист Міністерства юстиції України від 17 травня 2019 року № 709/20.4.2/32-19. URL: https://protocol.ua/ru/yak_skazav_ksu_bude_vikonuvati_rishennya_sudu_bez_avansovogo_vnesku_list_minystu_vid_17_travnya_2019_roku_709_20_4_2_32_19/.

тивні засоби правового захисту стосовно стверджуваного порушення, тому це правило є невід'ємною частиною функціонування цієї системи захисту; держави звільняються від відповідальності перед міжнародним органом за свої дії, поки їм буде надана можливість упорядкувати питання в межах своєї правової системи, а ті, хто бажає послатися на наглядову юрисдикцію ЄСПЛ у зв'язку зі скаргами проти держави, зобов'язані спершу скористатися засобами правового захисту, які надаються національною правовою системою; відповідно до принципу субсидіарності доцільно, щоб національні суди спочатку мали можливість визначати питання сумісності внутрішнього законодавства з Конвенцією, однак якщо заява дійшла до Страсбурга, ЄСПЛ повинен мати можливість скористатися висновками національних судів, оскільки вони перебувають у прямому та постійному контакті з учасниками правовідносин у своїх країнах.

В ухвалі у справі «*Mendrei v. Hungary*» (§ 35 – § 38) ЄСПЛ акцентує на потенційному успіхові конституційної скарги, зазначаючи про «ймовірності» розумності перспектив на успіх конституційної скарги, і по-новому підходить до визначення компенсаторної функції конституційної скарги також через категорію «ймовірності» та фактично перекладає тягар доказування щодо доведення невичерпаності названого засобу правового захисту з держави на заявника, наголошуючи, що:

— стаття 41 Закону про Конституційний Суд Угорщини передбачає скасування законодавчого положення з порушенням Основного Закону, але не передбачає можливості компенсації чи інших заходів щодо відшкодування, однак це не виключає ефективності засобів захисту в цій справі, оскільки усунення оскаржуваних положень, ймовірно, припинило б членство, на яке скаржилися — саме по собі і за допомогою закону, тобто задоволення конституційної скарги відповідно до пункту 2 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини могло покласти край скаргам, відновивши статус-кво, що передував прийняттю Національного закону про державну освіту;

— щодо питання, чи передбачала б на практиці конституційна скарга відповідно до пункту 2 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини розумну перспективу успіху, то Уряд не надав жодних прикладів справ, коли Конституційний Суд Угорщини займався питаннями, подібними до тих, що викладені у цій заявці, однак це справедливо і для ЄСПЛ; з питанням про обов'язковість участі в угорських професійних об'єднаннях, про які йдеться, ще ніколи не зверталися;

— усвідомлюючи свою наглядову роль відповідно до принципу субсидіарності, ЄСПЛ не може замінити власну точку зору на розглянуті проблеми Конституційним Судом Угорщини, який, зі свого боку, не отримав можливості вивчити нові питання, що виникають у справі заявника; той факт, що інший скаржник, суб'єкт, відмінний від заявника, скористався правом подання конституційної скарги, не змінює цього висновку, тим більше, що ця скарга була визнана Конституційним Судом Угорщини неприйнятною та не розглянута по суті з підстав, які здаються неприйнятними у власній ситуації заявника.

Більше того, у § 41 ухвали у справі «*Mendrei v. Hungary*» яскраво відтворена підтримка ЄСПЛ особливої природи інституту конституційної скарги в аспекті виправдання ним фільтрів, передбачених щодо процедури звернення із конституційною скаргою в угорській правовій системі, а саме стосовно наявності питання,

яке має принципове конституційне значення. ЄСПЛ зазначає, що питання, про яке йдеться у цій справі, як вбачається, не позбавлене аспектів принципового значення; у будь-якому випадку перевірка Конституційним Судом Угорщини має схожість із процедурою багатьох національних судів вищого рівня, спрямована на раціоналізацію їх навантаження та забезпечення обмеження доступу для безпідставних заяв на розгляд суду; існування такої системи фільтрації не можна вважати подібною до суто дискреційної системи, яка знищила б ефективність засобів захисту, пропонованих найвищою національною юрисдикцією¹.

ЄСПЛ продовжив застосування загальних принципів щодо вирішення питання вичерпності засобів правового захисту, сформульованих ним у справі «*Mendrei v. Hungary*» (зокрема, § 23, § 24), в ухвалі у справі «*Szalontay v. Hungary*» від 12 березня 2019 року.

Зокрема, у зазначеній ухвалі ЄСПЛ оцінив ефективність двох інших типів конституційних скарг, які функціонують в угорській правовій системі відповідно до пункту 1 статті 26 та статті 27 Закону про Конституційний Суд Угорщини. ЄСПЛ знову зауважив, що Уряд не навів прикладів, коли Конституційний Суд Угорщини розглядав питання, подібні до тих, що викладені у справі заявника; однак, усвідомлюючи свою наглядову роль відповідно до принципу субсидіарності, ЄСПЛ вважає, що він не може змінити власну точку зору на розглянуті Конституційним Судом Угорщини справи, який, зі свого боку, не отримав можливості вивчити питання, що виникли у справі заявника. ЄСПЛ дійшов висновку, що у справі заявника як конституційна скарга, подана відповідно до пункту 1 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини, разом із скаргою, поданою відповідно до статті 27 цього закону щодо оскаржуваного кримінально-процесуального законодавства, так і конституційна скарга, подана виключно відповідно до статті 27 цього закону на рішення, винесені у нібито несправедливому провадженні, були доступними засобами захисту, що мали розумні перспективи їх задоволення, однак цей суд готовий змінити свій підхід щодо потенційної ефективності відповідних засобів захисту, якщо практика національних органів влади вкаже на протилежне². Останнє застереження говорить про обережність ЄСПЛ в аспекті визначення ефективності конституційної скарги у даній ситуації, оскільки йдеться саме про її потенційну ефективність.

Із викладених позицій ЄСПЛ вбачається, що раніше сформульовані ним стандарти ефективності конституційної скарги в аспекті їх цілісного уявлення про таку ефективність набувають іншого забарвлення за рахунок зміщення акценту на пріоритетність принципу субсидіарності. Ефективність конституційної скарги ЄСПЛ обґрунтовує не її реальним успіхом, як раніше, а потенційним, наголошуючи на «ймовірності» розумної перспективи успіху конституційної скарги та розуміючи компенсацію за успішною конституційною скаргою як «ймовірність» усунення порушень права внаслідок лише скасування положень неконституційного закону. ЄСПЛ фактично перекладає тягар доказування щодо доведення вичерпаності

¹ Case of *Mendrei v. Hungary*, № 54927/15, §§ 23–44, ECHR 2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-184612>.

² Case of *Szalontay v. Hungary*, № 71327/13, §§ 30–39, ECHR 2019. URL: <https://laweuro.com/?p=1542>.

такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, з держави на заявника. Такі новели у практиці ЄСПЛ засвідчують визнання на міжнародному рівні не лише специфіки конституційного судочинства та особливої природи інституту конституційної скарги, а й поступової трансформації ролі конституційних судів у домінуючу в національних механізмах захисту основоположних прав і свобод особи за допомогою вказаного інституту. З іншого боку, згадані новели можуть послабити у національних правових системах уже сформовані підходи до реального захисту та відновлення за допомогою інституту конституційної скарги основоположних прав і свобод особи, що несе загрозу зниження ефективності такого інституту, особливо для тих країн, у яких конституційна скарга впроваджена нещодавно і відсутні стійкі механізми забезпечення її належного функціонування.

Ні пріоритетна роль конституційних судів у захисті основоположних прав і свобод особи у межах національної правової системи, ні специфіка конституційного судочинства не можуть виправдати відсутність реального захисту згаданих прав і свобод за допомогою названого засобу правового захисту, інакше нівелюється сутність цього захисту. Способи забезпечення ефективності конституційної скарги не зводяться лише до радикальної зміни моделі такої скарги із «нормативної» на «повну», хоча, звісно, остання є бажанішою з огляду на її більш широкі можливості в аспекті захисту прав і свобод особи. Такі способи потребують подальшого системного вивчення, насамперед йдеться про необхідність удосконалення механізмів правового регулювання виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами у тому напрямі, який забезпечить для цих судів реальну можливість впливати на таке виконання, надавати повноцінний захист порушених прав і свобод. Водночас забезпечення ефективності інституту конституційної скарги в Україні з огляду на розгляд цього інституту як фільтра доступу до ЄСПЛ посприяє законодавчому закріпленню за Судом відповідно до Протоколу № 16 до Конвенції¹ можливості звертатися до ЄСПЛ щодо надання консультативних висновків із принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування конвенційних прав і свобод.

Horodovenko V. The effectiveness of the constitutional complaint as a means of legal protection in the aspect of the European Court of Human Rights innovation practice. *The criteria of effectiveness of the constitutional complaint as a means of legal protection of the fundamental rights and freedoms are researched in the article based on the analysis of the genesis of the conventional standard of the right to effective means of protection from the perspective of specific cases of the European Court of Human Rights regarding issues of understanding the institution of the constitutional complaint as a filter on the individual's means of treatment.*

Keywords: *constitutional complaint, means of legal protection, criteria of effectiveness, conventional standards, compensation for damage, restoration of rights and freedoms.*

¹ Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 2 жовтня 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13.

КОНФЕРЕНЦІЇ, СИМПОЗІУМИ, КОЛОКВІУМИ

**Концепт демократії в контексті
нових горизонтів української конституції:
філософські і концептуальні основи¹**

І. Сліденко

доктор юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

Тенденції розвитку та удосконалення сучасного конституційного регулювання проявляються через відповідні цінності, що є характерними для західного типу соціуму, держави, західної цивілізації загалом. З огляду на історичну ретроспективу та етапи становлення правової держави і громадянського суспільства такого роду цінності можливо умовно класифікувати на новітні та класичні. Виникнення класичних цінностей стало наслідком довготривалої розбудови та удосконалення громадянського суспільства і держави, проте вони й до сьогодні є основою західної цивілізації. Саме вони є структурною основою для нової конституції. Синергетичний ефект від взаємодії класичних цінностей обумовлює появу новітніх цінностей, які повинні пронизувати всі розділи нової конституції. Окрім іншого, їх поява пов'язана з надзвичайною динамікою соціуму, науки, технології, ефектів глобалізації, їх впливу на державу протягом останніх пів століття. Для обох різновидів цінностей характерними є тенденції розвитку та динаміки функціонування, причому для кожної з груп свої. Для класичних цінностей основною тенденцією є динаміка їх розуміння, впливу на суспільні відносини і реалізацію публічної влади та позиціонування особи в системі основ держави та соціуму. Новітні цінності, зважаючи на причини їх появи, тенденції, проявляються в адаптації особи до існуючих параметрів держави і соціуму. Слід, однак, зауважити, що дія новітніх цінностей характеризується взаємним впливом: з одного боку, вони адаптуються до існуючих реалій, а з іншого — завдають модернізаційного впливу на вищевказані елементи. І класичні, і новітні цінності діють у комплексі. Лише сукупна дія вказаних цінностей робить державу власне європейською, тобто такою, що належить до західної цивілізації. На європейському континенті, зокрема, це надає їй здатності інтегруватись до Європейського Союзу, а в глобальному плані — до таких структур, як НАТО, оскільки такого роду характеристики є вирішальними для вступу в такі організації.

Зважаючи на певну умовність поділу даних категорій та їх дію в комплексі, аналізувати їх слід загалом, у необхідних випадках роблячи наголос на їх походженні.

¹ Доповідь, представлена на XXII Міжнародному конгресі з європейського та порівняльного конституційного права на тему «Концепція демократії, розробленої органами конституційного правосуддя» (м. Вільнюс, 4–5 жовтня 2019 року).

Деякі з нижченаведених цінностей мають виключно правову природу, деякі мають у своїй основі відповідну етику, деякі — змішаний характер, проте всі вони завдають формуючого впливу на державу та соціум і безпосередньо або непрямо знаходять своє вираження в правових нормах. Це норми найвищої юридичної сили, тобто конституційні. Таким чином, нова конституція виступає не стільки як система норм, а як система цінностей.

I. Мультикультурний плюралізм, підтримання багатоманітності ідентичностей, заперечення будь-яких форм націоналізму. Основа європейської цивілізації як багатоманітності різного роду сутностей, що функціонують у межах єдиного цивілізаційного і правового простору. Націоналізм як теорія і практика входить у протиріччя з комунітарним методом, що є основою європейської інтеграції. У новій конституції цей підхід знайшов відображення, зокрема, у нормах, що засновують багатопартійність, заборону расової та будь-якої іншої дискримінації у правовій сфері.

II. Відкритість і здатність до інтеграції. Дана якість є вирішальною для нормального співіснування держави на міжнародній арені. Вона ж робить державу потенціальним членом інтеграційних утворень, що існують. У новій конституції цей підхід знайшов відображення, серед іншого, шляхом визнання основоположних міжнародних принципів.

III. Культура миру (культура вирішення конфліктів) і пацифізм — заперечення насилля як способу вирішення внутрішньо- та зовнішньодержавних проблем. Одна з характеристик довершеності правової системи з точки зору регулювання нею суспільних відносин. Є комплексною якістю, що включає в себе як правові складові (способи регулювання суспільних відносин, правова культура), так і етичні (цивілізаційні та культурні особливості).

IV. Етика капіталізму (прагматизм, економія, вільна конкуренція, цінність праці). Основа ліберальної економіки. У праві реалізується безпосередньо шляхом декларації у вигляді відповідних принципів (вільна конкуренція) або суб'єктивних прав (право на працю). У новій конституції підхід відображено шляхом забезпечуючих норм, як-то встановленням права приватної власності на засоби виробництва та землю, антимонопольним законодавством, деякими суб'єктивними правами (свобода підприємництва тощо). Даний аспект нової конституції розкривається також через доктрину «конституційної економіки». Основна ідея полягає у визначенні загального впливу правових та економічних факторів при прийнятті рішень у сфері економічних та соціальних прав у контексті співвідношення проблем застосування конституції зі структурою та функціонуванням економіки. Конституційна економіка відображає підхід, згідно з яким вирішення проблем державного регулювання економіки потрібно знаходити виходячи не тільки з економічної доцільності, а й з реалій конституційної структури держави.

V. Стійкий економічний розвиток для забезпечення майбутніх поколінь. Мета та завдання функціонування ліберальної економіки. Проте стійкий економічний розвиток потрібен не сам по собі, а для розвитку людської цивілізації. Принципово новий напрям розвитку конституційного регулювання. Своїм корінням має одну з основних цінностей західної цивілізації, згідно з якою держава повинна дотриму-

ватись сталого розвитку для забезпечення майбутніх поколінь. Основна ідея полягає в синергетиці використання природних ресурсів, НТР, людського розвитку, інституційного удосконалення. Концепція знаходить свій вияв як у загальнодержавній діяльності, так і на локальних рівнях управління. На загальнодержавному рівні «сталий розвиток» знаходить свій вияв у практичній сфері, а саме у прогнозуванні, плануванні, екстраполяції. Концепція «сталого розвитку територій» передбачає забезпечення при здійсненні містобудівної діяльності безпеки і сприятливих умов життєдіяльності людини, обмеження негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище і забезпечення охорони та раціонального використання природних ресурсів в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь. У новій конституції реалізується на рівні стратегічних принципів і засад функціонування податкової, митної, соціальної політик тощо.

VI. Правовладність. Базовий принцип, що визначає право як суспільну цінність і підпорядковує всі суспільно важливі відносини регулюванню правом. Визначає суть правової держави. У новій конституції декларується у вигляді принципу правової держави.

VII. Гарантії власності, недоторканність приватної власності. Основа громадянського суспільства, західного способу виробництва та ліберальної економіки.

VIII. Демократія. Основа публічної влади та спосіб її реалізації. Одна з визначальних характеристик сучасної держави. У новій конституції реалізується через політичні права.

IX. Лаїцизм (світська держава). Розподіл влади на публічну світську та духовну. В новій конституції реалізується шляхом встановлення співвідношення держави і церкви, свободи віросповідання тощо.

X. Толерантність. Основа громадянського суспільства, принцип, що вирішує проблему відносної безконфліктності функціонування в умовах мультикультурного плюралізму.

XI. Гарантії прав меншості. Визначальна риса демократії, без якої остання втрачає внутрішній сенс і перетворюється на диктатуру. Реалізується насамперед у виборчому праві.

XII. Гарантії самовираження і утвердження в якості неповторного члена соціуму. Базовий принцип громадянського суспільства, що формує основну його одиницю — тип громадянина.

XIII. Гарантії прав людини. Основа взаємовідносин держави і громадянського суспільства. Суб'єктивні права є визначальними для функціонування громадянського суспільства, а гарантії — для правової держави.

XIV. Соціальна спрямованість та відповідальність держави (захист соціальних аутсайдерів). Визначальна характеристика держави, що встановлює відповідальність держави перед окремою особою та громадянським суспільством.

XV. Соціальне партнерство і згуртованість. Основа функціонування громадянського суспільства, суть якого полягає в здатності до об'єднання у групи з метою спільного вирішення проблем та реалізації планів.

XVI. Екологічна безпека. Визначає спрямованість діяльності держави з метою дотримання балансу між розвитком економіки та безпечними умовами існування людини у природному середовищі.

XVII. Децентралізація і регіоналізм. Визначальна характеристика територіальної організації публічної влади та організації економіки. Субсидіарність як спосіб відносин між центральною та місцевою владами.

XVIII. Суспільний вибір. Основна ідея проявляється через способи і методи використання людьми інститутів влади для задоволення власних потреб. Суспільний вибір спирається на три основні передумови. Перша — індивідуалізм: люди діють у політичній сфері, переслідуючи свої особисті інтереси. Друга — концепція «економічної людини». Поведінка індивіда раціональна. Раціональність індивіда має у цій теорії універсальне значення. Це означає, що всі — від виборців до президента — керуються у своїй діяльності економічним принципом: порівнюють граничні вигоди і граничні витрати. Третя — трактування політики як процесу обміну. У політиці платять податки в обмін на суспільні блага. Цей обмін не дуже раціональний. Держава — це арена конкуренції людей за вплив на прийняття рішень. Але держава — це ринок особливого роду. Його учасники мають незвичайні права власності: виборці можуть вибирати представників до вищих органів держави, депутати — приймати закони, чиновники — стежити за їх виконанням. Виборці і політики трактуються як індивіди, що обмінюються голосами і передвиборними обіцянками. Прихильники теорії суспільного вибору показали, що не можна покладатися на результати голосування, оскільки вони чималою мірою залежать від конкретного регламенту прийняття рішень. Тому новою конституцією пропонується ряд новітніх підходів (масова співпраця тощо).

Європеїзація конституційного права України: шлях до верховенства права¹

О. Тупицький

кандидат наук з державного управління,
Голова Конституційного Суду України

28 років тому, відновивши свій державний суверенітет, Україна стала на шлях повернення до сім'ї європейських держав, з якими вона пов'язана спільними культурною та історичною спадщиною, ідеалами свободи, рівності й гуманізму.

Чотири роки потому, в 1995 році, наша держава стала членом Ради Європи, а роком пізніше прийняла Конституцію України. Цим Основним Законом на території держави було вперше проголошено дію принципу верховенства права, а людина, її права і свободи визнано найвищою соціальною цінністю. По суті, Конституція України гарантує ті самі права й свободи, що й Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), яку наша держава ратифікувала 17 липня 1997 року. При цьому низка формулювань, що закріплюють основні права і свободи, у цих правових актах є ідентичними.

За змістом статті 9 Конституції України укладенню підлягають лише ті міжнародні угоди, що відповідають їй, а чинні міжнародні договори, ратифіковані парламентом України, є частиною національного законодавства. Закріплений у такий спосіб пріоритет Конституції України перед актами міжнародного права є однією з юридичних гарантій державного суверенітету та незалежності.

Водночас із положень Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» випливає, що у сфері захисту прав людини наша держава фактично поступилася частиною суверенітету на користь постійно діючого органу Ради Європи — Європейського суду з прав людини, визнавши його компетенцію розглядати заяви про порушення суб'єктами владних повноважень прав, викладених у Конвенції. Зокрема, зазначеним законом «Україна повністю визнає на своїй території дію статті 46 Конвенції» стосовно «обов'язкової юрисдикції» Європейського суду з прав людини «щодо всіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції».

Таким чином, обов'язковою було визнано лише практику Європейського суду з прав людини у справах проти України. Це значною мірою загальмувало європеїзацію правової системи нашої держави, оскільки перше рішення проти неї у межах цієї процедури було прийнято лише через п'ять років, 25 липня 2002 року, у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України». Внаслідок цього місце Конвенції та практики Європейського суду з прав людини у правовій системі України і в конституційному праві, зокрема в перші роки після ратифікації цього міжнародного договору, залишалось невизначеним, що перешкоджало їх ефективному застосуванню. Лише у 2006 році, після спливу більш ніж восьми років від дня

¹ Доповідь, представлена на III Харківському міжнародному юридичному форумі 24 вересня 2019 року.

ратифікації Конвенції, парламент ухвалив Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», зобов'язавши національні суди застосовувати при розгляді справ Конвенцію і практику цього міжнародного суду як джерело права (стаття 17). Значна роль у законодавчому закріпленні такої правової доктрини належить Конституційному Суду України, який задовго до того почав використовувати ці джерела європейського права у своїй практиці.

Як єдиний орган конституційної юрисдикції, Конституційний Суд України розпочав приймати до розгляду звернення управнених осіб з 1 січня 1997 року. Предметом більшості таких звернень було надання офіційного тлумачення Конституції та законів України або перевірка конституційності законів та інших правових актів суб'єктів владних повноважень. Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» завданням цього органу є забезпечення верховенства Конституції України на всій території держави, тобто конституціоналізація правової системи України. Реалізацію цього завдання забезпечено встановленою Конституцією України загальною обов'язковістю актів конституційного правосуддя для всіх без винятку суб'єктів внутрішньодержавних суспільних відносин (стаття 152²). Зокрема, визнання неконституційності закону, іншого правового акта або їх окремого положення, як правило, має наслідком негайну втрату ним чинності (частина друга статті 152 Конституції України), що унеможливорює його подальше застосування.

Здійснення офіційного тлумачення положення нормативно-правового акта фактично визначає конституційний режим його застосування, виключаючи наступне використання будь-яких інтерпретацій цього положення, що суперечитимуть позиції Конституційного Суду України.

Звичайно ж, Конституційний Суд України засновує свої рішення на Конституції України, проте додатковими аргументами для обґрунтування юридичних позицій у більшості його актів слугують посилання на джерела міжнародного права, у тому числі Конвенцію і практику Європейського суду з прав людини. Використовуючи практику цього конвенційного органу, Конституційний Суд України прагне узгоджувати з нею свої юридичні позиції, тоді як загальні підходи і принципи, сформульовані Європейським судом з прав людини, як правило, беруться до уваги у процесі вироблення концепцій актів конституційного правосуддя. У результаті приймаються рішення, які не просто відповідають, а й значною мірою співвідносяться з практикою цього міжнародного суду. Таким чином, конституціоналізуючи правову систему України, Конституційний Суд України водночас здійснює її європеїзацію. Цим самим він сприяє формуванню нової національної правосвідомості, орієнтуючи правозастосування і нормотворчий процес на відповідність правовим стандартам, закріпленим актами органів Ради Європи.

При цьому Конвенція і рішення Європейського суду з прав людини почали використовуватися Конституційним Судом України як джерела права задовго до формального закріплення моністичної доктрини парламентом. Однак внаслідок зазначених недоліків первинного законодавчого регулювання цих відносин формування Конституційним Судом України такого розуміння юридичної природи й ролі цих правових актів у конституційному праві України не було одномоментним.

Спочатку в середовищі українських вчених-конституціоналістів не було преважуючої думки щодо належності нашої держави до країн моністичної чи дуалістичної традиції реалізації норм міжнародного права. Інакше кажучи, було незрозуміло, слід застосовувати ці норми безпосередньо або необхідна їх імплементація у внутрішньодержавне право шляхом його адаптації у встановленому порядку. Однією з підстав дуалістичного підходу слугувало положення статті 52 Конвенції, відповідно до якого держава-учасниця надає на запит Генерального секретаря Ради Європи роз'яснення, яким чином її внутрішнє законодавство забезпечує ефективне виконання того чи іншого положення Конвенції. Така невизначеність пояснює ту обставину, що впродовж перших двох років після ратифікації цього міжнародного договору будь-які згадки про нього у практиці Конституційного Суду України мали поверховий характер і не містили ані індексів конкретних положень, ані цитат (рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп).

Із часом використання цього джерела європейського права в актах конституційного правосуддя набуває ширшого змісту та визначеності. Так, у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 Конституційний Суд України послався на пункт перший статті 6 Конвенції на підтвердження свого висновку про те, що «серед засобів захисту прав і свобод людини і громадянина особлива роль належить незалежному і неупередженому суду». У Рішенні від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 у справі про смертну кару вказано на змістову спільність частини першої статті 27 Конституції України та статті 3 Конвенції, а також на те, що невідповідність зазначеного покарання цій статті Конвенції підтверджено Європейським судом з прав людини. Проте ані цитат чи реквізитів відповідних рішень цього міжнародного органу, ані формулювань самої Конвенції все ще не було наведено.

Вперше після ратифікації Конвенції її положення було процитовано Конституційним Судом України більш ніж через 3 роки (Рішення від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000), а позиція Європейського суду з прав людини — майже через 10 років (Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007).

З початку 2000-х років в Україні відбулося закріплення доктрини, яку колишній Голова Європейського суду з прав людини Л. Вільдхабер назвав «галузевим монізмом» (*sector monism*). Усі прийняті в той період і в подальшому кодекси та більшість спеціальних законів прямо закріплюють, що у разі, якщо норми міжнародного права інакше регулюють суспільні відносини, то застосуванню підлягає саме міжнародне право. Також процесуальні кодекси стали передбачати, що застосування їхніх положень має відбуватися відповідно до практики Європейського суду з прав людини.

Зазначена доктрина знайшла дещо неочікуване відображення у практиці самого Конституційного Суду України, який, формулюючи в той період свої позиції, у декількох справах дозволив собі навіть перевірити положення законів безпосередньо на відповідність Конвенції (Висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000; Рішення від 8 липня 2003 року № 14-рп/2003). Надалі підхід кардинально змінився, і в Ухвалі від 7 квітня 2009 року № 18-у/2009 Конституційний Суд України зазначив, що до його компетенції не належить вирішення питання відповідності законів міжнародним договорам.

Сьогодні у правових системах держав — учасниць Ради Європи вже можна спостерігати фактичне визнання ролі Конвенції як наднаціональної європейської конституції у сфері прав людини, а Європейського суду з прав людини — як наднаціонального конституційного суду. Крім звичайного встановлення порушення того чи іншого положення Конвенції, цей орган Ради Європи нерідко рекомендує державі-відповідачу переглянути справу заявника на національному рівні, інколи роблячи додаткові висновки про невідповідність положень національного законодавства Конвенції (неконвенційність) і зобов'язуючи здійснити необхідні зміни під наглядом Комітету Міністрів Ради Європи.

Така роль Європейського суду з прав людини, зважаючи на обов'язковість і прецедентний характер його рішень, покладає на його склад величезну відповідальність за дотримання балансу існуючих соціальних інтересів у правових системах держав, що перебувають під його юрисдикцією та різняться за своїми культурними традиціями. У цьому контексті загальноєвропейське право слід розглядати як результат узгодження різноманітних інтересів його суб'єктів, при якому реалізація одного інтересу не повинна порушувати інші інтереси. Дійова повага органів Ради Європи до національних особливостей держав-учасниць, зокрема сталих традиціоналістичних уявлень про релігійні і сімейні цінності, які часто закріплені на рівні конституцій, є важливою умовою конструктивної взаємодії між загальноєвропейською і національними правовими системами, їх максимального зближення й гармонізації з метою створення єдиного загальноєвропейського правового простору.

Аналізуючи пройдений Україною шлях до верховенства права, треба усвідомлювати ту історичну реальність, що на момент проголошення в 1991 році незалежності наша держава мала правову систему, успадковану від Радянського Союзу. Тодішня система була відображенням філософії правового позитивізму та виключала можливість правової оцінки закону. Сутність правового позитивізму сформульована ще в Дигестах Юстиніана: «Чого забажає правитель, те матиме юридичну силу». Розуміння такої концепції ілюструють праці відомого у 20-х роках минулого сторіччя радянського вченого-правника О. Малицького. За його визначенням, права держава — це не те, що «обмежується правами індивіда», а те, що підкорює усі органи державної влади законам. 50 років потому інший відомий радянський правник С. Алексєєв (до речі, який у подальшому змінив свої погляди та став одним із авторів Конституції Російської Федерації) писав про нікчемність теорії правової держави, оскільки суб'єктивне «право за своєю природою не може стояти над державою».

Відступом від названої радянської доктрини можна вважати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, у преамбулі якої зазначено про «необхідність побудови правової держави», а у розділі X йдеться про те, що Українська РСР «визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права».

Проте наступні 6 років, зокрема й після проголошення незалежності, наша держава мала своїм Основним Законом Конституцію Української РСР 1978 року. Цей правовий акт визначав Україну як «соціалістичну загальнонародну державу»

(стаття 1) та містив формулювання, що «Велика Жовтнева соціалістична революція, здійснена робітниками і селянами Росії під керівництвом Комуністичної партії на чолі з В. І. Леніним», а народ Української РСР керується «ідеями наукового комунізму, усвідомлюючи себе невід'ємною частиною всього радянського народу» (преамбула).

Лише наприкінці п'ятого року державної незалежності в Україні на рівні Основного Закону був закріплений принцип верховенства права та головний обов'язок держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини як цінностей, що визначають зміст і спрямованість діяльності усіх державних інститутів. Проте знадобилося ще 20 років, щоб на рівні Конституції України уповноважити суддю при здійсненні ним правосуддя замість виключного підкорення закону керуватися верховенством права (частина перша статті 129).

Молодому поколінню правників може видаватися, що шлях нашої держави до верховенства права був необґрунтовано довгий. Зокрема, що можна було б змінювати статутні норми значно швидше, як це сьогодні наглядно доведено Верховною Радою України IX скликання. Але правова система — це не лише законодавство, а й такі невід'ємні складові, як правосвідомість, праворозуміння та правозастосування. Зазначені елементи є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому зміна сутності правової системи неможлива без зміни покоління правників. Нове покоління, як правило, має іншу, більш прогресивну правосвідомість.

Проведений екскурс у минуле є зайвим підтвердженням того, що наукові парадигми можуть змінюватися разом із панівними уявленнями правничої спільноти. Перманентно змінюються й юридичні стандарти, що визначають зміст та обсяг основоположних прав і свобод людини. Тому верховенство права — це не статична категорія, що об'єктивується через оприлюднення відповідного владного веління, а спосіб співіснування людини, суспільства та держави.

Правники нашого покоління стали на шлях верховенства права. Маємо надію, що правники нового покоління усвідомлюють цінність цього шляху та з нього не звертатимуть.

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ВЕРЕСЕНЬ

- 1–6 вересня** робочий візит делегації Секретаріату Конституційного Суду Республіки Корея до Конституційного Суду України з метою вивчення та оцінки стану наявних ІТ-систем Конституційного Суду України та розроблення ІТ-проекту можливої подальшої модернізації ІТ-комплексу Конституційного Суду України
- 2 вересня** зустріч Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали з Головою Міжнародної місії Світового Конгресу Українців зі спостереження за виборами 2019 року в Україні Е. Чолієм
- 4–7 вересня** робочий візит директора Юридичного департаменту Конституційного Суду Латвійської Республіки А. Спале до Конституційного Суду України
- 8–13 вересня** участь заступника завідувача відділу юридичного аналізу конституційних подань та конституційних звернень Управління опрацювання конституційних подань та конституційних звернень Секретаріату Конституційного Суду України Т. Якімця у 7-й літній школі Центру навчання та розвитку людських ресурсів Асоціації азійських конституційних судів та еквівалентних інституцій на тему «Презумпція невинуватості», організованій Конституційним Судом Турецької Республіки (м. Анкара, Турецька Республіка)
- 11–14 вересня** участь Голови Конституційного Суду України Н. Шаптали та судді Конституційного Суду України С. Головатого у конференції голів верховних судів держав — членів Ради Європи, організованій Конституційною Радою Французької Республіки, Державною Радою Французької Республіки та Касаційним Судом Французької Республіки в рамках головування Французької Республіки в Комітеті Міністрів Ради Європи.
- З нагоди конференції відбувся офіційний прийом від імені Президента Французької Республіки Е. Макрона для керівників делегацій (м. Париж, Французька Республіка)

- 23 вересня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з делегацією Палати представників (нижньої палати) Парламенту Японії на чолі з Головою комісії з конституційних питань, Головою Парламентської Асоціації дружби «Японія–Україна» Е. Морі
- 23–26 вересня** експертна місія TAIEХ у Секретаріаті Конституційного Суду України з питань посилення інституційної спроможності Конституційного Суду України.
Експертами TAIEХ виступили суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини у відставці М. Айхбергер та керівник судової адміністрації Федерального Конституційного Суду Німеччини Ф. Батцк
- 27 вересня** оглядова екскурсія Конституційним Судом України для студентів юридичного факультету Університету м. Білосток (Республіка Польща)
- ЖОВТЕНЬ**
- 3–6 жовтня** участь судді Конституційного Суду України І. Сліденка у XXII Міжнародному конгресі з питань європейського та порівняльного конституційного права, організованому Конституційним Судом Литовської Республіки та професором Регенсбурзького університету Р. Арнольдом (м. Вільнюс, Литовська Республіка)
- 9–13 жовтня** участь судді Конституційного Суду України С. Головатого та наукового консультанта судді Конституційного Суду України К. Мазура у 120-му пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка)
- 18–22 жовтня** участь судді Конституційного Суду України І. Сліденка у семінарі з нагоди 50-річчя Верховного Конституційного Суду Арабської Республіки Єгипет (м. Каїр, Арабська Республіка Єгипет)
- 25 жовтня** зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з делегацією Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у складі доповідачів Комісії Г. Кьерульф-Торгірсдоттір (Ісландія), В. Білкової (Чехія) та М. Бедірганоглу (Туреччина)

**27 жовтня —
7 листопада**

участь завідувача сектору забезпечення засідань Першого сенату та колегій суддів Першого сенату Суду відділу забезпечення засідань сенатів та колегій Суду Управління забезпечення засідань Суду Департаменту організаційної роботи Секретаріату Конституційного Суду України О. Бевз та завідувача сектору внутрішніх комунікацій відділу комунікацій Конституційного Суду України та правового моніторингу Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва Секретаріату Конституційного Суду України Н. Мухи в експертній тренінговій програмі «Інформаційно-комунікаційні технології для електронних судів» Міністерства науки та інформаційно-комунікаційних технологій Республіки Корея, організованій Національним агентством з просування інформаційних технологій Республіки Корея (м. Сеул, Республіка Корея)

ЛИСТОПАД

4–5 листопада

десята українсько-німецька фахова зустріч з питань конституційного права, організована за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (м. Київ, Конституційний Суд України)

5–9 листопада

участь судді Конституційного Суду України В. Городовенка у 20-му пленарному засіданні Консультативної ради європейських суддів (м. Страсбург, Французька Республіка)

8 листопада

зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького з Координатором проектів ОБСЄ в Україні Г. Вілладсеном

12 листопада

зустріч Голови Конституційного Суду України О. Тупицького та суддів Конституційного Суду України з делегацією Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія).

У зустрічі взяли участь доповідачі Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) К. Туорі (Фінляндія), Н. Есану (Молдова), Г. Райснер (Австрія), керівник відділу конституційної юстиції Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) Ш. Р. Дюрр, заступниця Голови Офісу Ради Європи в Україні О. Литвиненко.

Реферативний огляд джерел із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2019 році

ДИСЕРТАЦІЙНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Безсонова М. В. Конституційне право на звернення до міжнародних правозахисних інституцій: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 228 с.

У дисертації розкрито зміст еволюції права на звернення до міжнародних правозахисних інституцій — періодів його становлення та факторів, які вплинули на його формування і розвиток у контексті генези національної системи конституційного права. Розглянуто поняття міжнародних правозахисних інституцій, з'ясовано їх ознаки та визначено види. Проаналізовано зміст конституційного права на звернення до міжнародних правозахисних інституцій та досліджено його місце в системі гарантій прав і свобод особи. Доведено, що право на звернення до міжнародних правозахисних інституцій є важливим елементом конституційно-правового механізму гарантування та захисту прав і свобод людини в Україні. Розкрито процедурні аспекти реалізації права на звернення громадян України до міжнародних правозахисних інституцій. Визначено юридичні наслідки ухвалення рішень міжнародними правозахисними інституціями, з'ясовано питання юридичної обов'язковості рішень та їх вплив на розвиток національного права.

Бережанська В. В. Конституційне право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів та його забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 260 с.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційного права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Послідовно розкриваються доктринальні й нормативно-правові джерела, методологія дослідження, сутність та зміст цього права. Окрему увагу приділено гарантіям та особливостям його забезпечення судовими, правоохоронними та іншими органами в Україні й деяких зарубіжних державах. У дисертації сформульовано відповідні положення та висновки, обґрунтовано пропозиції щодо перспектив удосконалення забезпечення конституційного права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, зокрема стосовно внесення змін і доповнень до законодавства України.

Бернацький Б. В. Формування української моделі заборони політичних партій у світлі міжнародних стандартів і практик : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ, 2019. 210 с.

У дисертації комплексно проаналізовано міжнародні та регіональні стандарти гарантування свободи об'єднань. Проаналізовано всі справи Європейського суду

з прав людини та інших регіональних установ із захисту прав людини щодо заборони політичних партій, викладено коротку анотацію до всіх справ. У дослідженні систематизовано правові позиції ЄСПЛ, визначено стандарти, дотримання яких вимагається під час заборони політичних партій у державах — членах Ради Європи. Розкрито сутнісне розуміння свободи об'єднань ЄСПЛ у контексті необхідності певного компромісу між вимогою захисту демократичного суспільства та гарантуванням окремих індивідуальних прав. Досліджено досвід 11 іноземних країн, де відбувалася заборона політичних партій. Детально проаналізовано рішення Конституційного Суду України у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України від 2001 року. Розглянуто всі справи про заборону та припинення діяльності політичних партій в Україні починаючи з 2014–2015 років. Виявлено, що при розгляді цих справ суди проігнорували або формалістично застосували стандарти, передбачені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та визначені ЄСПЛ. Сама модель заборони політичних партій в Україні досі перебуває на стадії становлення, її визначення залежатиме від майбутньої юриспруденції Конституційного Суду України та судової практики.

Бреус С. М. Конституційне право на безоплатну професійну правничу допомогу: національні аспекти реалізації та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 205 с.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу. Проаналізовано доктринальні підходи до значення, сутності та правової природи права на безоплатну професійну правничу допомогу. Сформульовано детермінанти правового регулювання права на безоплатну професійну правничу допомогу. Зосереджено увагу на визначенні місця права на безоплатну професійну правничу допомогу в конституційному праві України. Проаналізовано зміст та суб'єктів конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу в Україні. Досліджено історію становлення та зарубіжний досвід розвитку конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу. Обґрунтовано необхідність розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації окремими категоріями громадян їхнього конституційного права на безоплатну професійну правничу допомогу.

Вакарова О. В. Конституційно-правовий статус правоохоронних органів: сучасні підходи : дис. ... канд. юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2019. 260 с.

У дисертації подано комплексне дослідження конституційно-правового статусу правоохоронних органів в Україні, розкрито теоретико-методологічні та науково-практичні аспекти зазначеної проблематики. Проаналізовано теоретичні засади конституційно-правового статусу правоохоронних органів шляхом критичного аналізу ключових понять цієї сфери. Проаналізовано становлення інституту прокуратури в сучасний період українського державотворення. Охарактеризовано конституційно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

України, визначено її основні функції, завдання та порядок взаємодії у системі антикорупційних органів України. Досліджено конституційно-правовий статус Національної поліції України, виокремлено основні етапи її реформування в сучасний період державотворення, охарактеризовано основні завдання, функції та вектори її розвитку. Сформульовано та обґрунтовано нагальну потребу у вирішенні питання конституційності функціонування Національного антикорупційного бюро України, оскільки його утворення є суперечливим та не відповідає положенням Конституції України. Досліджено етапи створення Державного бюро розслідувань, особливості його конституційно-правового статусу, специфіку отримання повноваження щодо досудового розслідування від відповідних підрозділів прокуратури.

Городовенко А. В. Конституційно-правові засади модернізації системи судів загальної юрисдикції: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук / Маріупольський державний університет ; Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2019. 204 с.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню проблем теорії та практики конституційної модернізації системи судів загальної юрисдикції в умовах європейської міждержавної інтеграції. Визначено основні концептуальні моделі судової влади та здійснено їх порівняльно-правовий аналіз. Піддано комплексному аналізу загальні засади конституційної модернізації судової влади як об'єктивного суспільно-правового процесу. Досліджено принципи функціонування системи судів загальної юрисдикції в Україні та Європейському Союзі та конституційно-правовий статус судів загальної юрисдикції на сучасному етапі суспільного розвитку. Визначено проблеми імплементації європейських стандартів судоустрою до національної правової системи України та окреслено перспективи конституційної модернізації системи судів загальної юрисдикції України в умовах реалізації стратегічного курсу на європейську інтеграцію. Доведено, що в Україні на сучасному етапі конституційної модернізації та реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом створено необхідні умови для впровадження «електронного суду» як форми судового процесу.

Грибовська А. А. Конституційні засади гендерної рівності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 250 с.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню конституційних засад гендерної рівності. У роботі розглянуто теоретико-правові основи розуміння рівності як принципу конституційно-правового статусу особи. Обґрунтовано, що принцип гендерної рівності є однією зі складових конституційного принципу рівності. Конструкція гендерної рівності розкривається через категорію прав людини як універсального стандарту рівності. Досліджено конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності жінки й чоловіка як сукупність правових гарантій нормативного та інституційного характеру, які здійснюють правовий вплив на суспільні відносини щодо правомірної реалізації, охорони та захисту рівноправності в Україні. Визначено, що принцип гендерної рівності лежить

в основі побудови сучасної правової держави і громадянського суспільства. Доведено, що законодавство всіх цивілізованих країн, а також міжнародно-правові акти в галузі прав людини фіксують як одну з обов'язкових демократичних вимог рівні права чоловіків і жінок у всіх сферах життя та заборону дискримінації. Окрему увагу присвячено міжнародним стандартам гендерної рівності та їх значенню для Української держави у зв'язку з обраним курсом країни на європейську інтеграцію. Розроблено рекомендації гендерного реформування національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, яке має починатися з конституційних перетворень, та рекомендації щодо розроблення механізму забезпечення гендерної рівності в країні.

Іванків І. Б. Права людства: стан та перспективи їх забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ, 2019. 214 с.

У дисертації досліджуються права людства як особливі солідарні права третього покоління, що охоплюють право на мир, на здорове довкілля та на сталий розвиток. Здійснено теоретичне узагальнення комплексного дослідження цих прав шляхом обґрунтування правосуб'єктності людства, дослідження відмінних ознак прав людства, а також опису кожного з обраних прав та аналізу наявних і потенційних механізмів захисту. Виокремлено відмінні ознаки прав людства та здійснено аналіз їх поступової юридизації. Концепція права людства є логічним продовженням розвитку прав першого та другого покоління, що розвиває та доповнює їх. Наявні міжнародні інституції можуть фрагментарно забезпечувати захист прав людства, зокрема аналіз практики Європейського суду з прав людини дозволяє виокремити тренд динамічного тлумачення ним змісту деяких прав. При обговоренні вибору механізмів захисту прав людства запропоновано керуватися принципом застосування найбільш сприятливого режиму для їх захисту, що означає адаптування наявних механізмів міжнародної співпраці, захисту прав людини, а також виокремлення нових механізмів у разі необхідності.

Казаква Л. О. Конституційне право на місцеве самоврядування серед інших прав та свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Ужгородський національний університет. Київ, 2019. 220 с.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації права на місцеве самоврядування. Розкрито зміст поняття та елементи конституційного права на місцеве самоврядування. Обґрунтовано, що право на місцеве самоврядування є одним із видів прав людини й громадянина, наявність якого в переліку, визначеному в розділі II Конституції України, є необхідною. Розглянуто зміст і форми реалізації конституційного права на місцеве самоврядування, визначено суб'єктно-об'єктний склад елементів права на місцеве самоврядування. Розкрито поняття питань місцевого значення, узагальнено поняття самоорганізації населення, органу самоорганізації населення, проведено аналіз етапів становлення й розвитку вуличних комітетів в Україні як базисного органу самоорганізації населення. Визначено проблеми реалізації права на місцеве самоврядування та його елементів через вуличні комітети,

сформульовано теоретичні положення й практичні висновки щодо внесення змін до Конституції України та законів України в частині визначення права на місцеве самоврядування, а також розкриття його змісту.

Крючко Н. І. Ознаки судової влади : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 193 с.

У дисертаційному дослідженні на основі теоретичних здобутків у сфері філософії, соціології, теорії держави та влади, судоустрою, процесуального, конституційного права, а також інших галузевих наук, чинних міжнародно-правових актів, національного законодавства, прецедентної практики Європейського суду з прав людини здійснено комплексний аналіз ознак судової влади і сформульовано низку теоретичних положень, висновків і практичних рекомендацій, спрямованих на розвиток інституту судової влади, судоустрою, удосконалення норм національного законодавства та підвищення авторитету судової влади в Україні. На основі аналізу чинного законодавства, практики та показників функціонування судової влади і наукових джерел виокремлено ознаки, притаманні судовій владі як владі публічній. Запропоновано авторський підхід до класифікації ознак судової влади та розглянуто систему ознак судової влади, в яких відображається унікальність останньої. Запропоновано механізми удосконалення судової влади загалом та досліджено їх проекцію на забезпечення впровадження окремих ознак судової влади.

Лізунова О. Д. Конституційно-правові основи інформаційного забезпечення виборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2019. 237 с.

У дисертації здійснено комплексне дослідження інформаційного забезпечення виборів. Визначено поняття, зміст і суть інформаційного забезпечення виборчого процесу, проаналізовано історичні етапи формування інституту інформаційного забезпечення виборів в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання інформаційного забезпечення виборів в Україні, а також досліджено зарубіжний досвід з метою визначення напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання інформаційного забезпечення виборів в Україні. Виокремлено та охарактеризовано особливості механізму інформаційного забезпечення виборів в Україні. Обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття Виборчого кодексу України, який слугував би механізмом систематизації та уніфікації різних виборчих процедур. Досліджено можливість впровадження електронного голосування в Україні на підставі застосування технології блокчейн.

Могілевський В. С. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності : дис. ... канд. юрид. наук / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2019. 211 с.

Дисертацію присвячено дослідженню ролі феномену та внутрішньодержавного інституту місцевого самоврядування у становленні національного і гло-

бального конституціоналізму в контексті питання зростання взаємодії та ефективності останніх. Визначено феноменологію та параметральні ознаки інституту місцевого самоврядування в умовах правової демократичної державності; проаналізовано теоретико-соціологічні та нормативні підходи до проблематики формування правового простору місцевого самоврядування в Україні; досліджено роль і значення місцевого самоврядування як рівня публічної влади; з'ясовано визначальну роль місцевого самоврядування як сфери децентралізації публічної влади. Досліджено місцеве самоврядування як інститут вітчизняного конституціоналізму; визначено конституюючу, інституційну, ініціативну та координуючу роль інституту місцевого самоврядування як сфери локальної демократії; досліджено місцеве самоврядування як сферу прояву та реалізації прав людини. Визначено роль і значення місцевого самоврядування як інституту глобального конституціоналізму. Досліджено теоретичні підходи до розуміння та визначення феномену глобального конституціоналізму. Проаналізовано роль глобального конституціоналізму у підвищенні якості законодавства України про місцеве самоврядування.

Молчанова Ю. Ю. Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 236 с.

Дисертацію присвячено дослідженню муніципального регулювання права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні, співвідношенню цього права із правом на місцеве самоврядування, аналізу сучасних практик його реалізації. Висвітлено питання взаємозалежності понять права на місцеве самоврядування і права членів територіальних колективів на участь у місцевому самоврядуванні, охарактеризовано вітчизняне законодавство щодо регулювання форм безпосередньої участі, досліджено практику країн Європейського Союзу та інших держав щодо правових закріплень у цій сфері, виокремлено особливості нормотворення територіальних громад в Україні стосовно регулювання механізмів реалізації цього права, надано аналіз і характеристику колективних та індивідуальних форм участі членів територіальних громад, а також тенденцій розвитку законодавства у цій галузі.

Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність уряду в державах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 280 с.

У дисертації надано розгорнуту характеристику теоретичних засад та нормативно-правового регулювання конституційно-правової відповідальності уряду в державах Європейського Союзу. Визначено поняття, основні риси, співвідношення конституційно-правової відповідальності уряду із політичною. Розкрито функції та роль конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади у забезпеченні конституційної законності. Систематизовано її форми, класифіковано джерела регулювання. Охарактеризовано поняття, елементи конституційного правопорушення, розкрито механізм реалізації різних

форм конституційно-правової відповідальності. Набули подальшого розвитку наукові уявлення про співвідношення конституційно-правової та кримінальної відповідальності урядовців у державах Європейського Союзу, інстанцію конституційно-правової відповідальності уряду. Сформульовано низку рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання відповідальності Кабінету Міністрів України.

Ольшанецький І. В. Конституційно-правові засади інституту ювенальної прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 234 с.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційного інституту ювенальної прокуратури в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення інституту ювенальної прокуратури в умовах конституційної реформи, зокрема системи правосуддя та суміжних правових інститутів, конституційно-правової природи цього інституту. Сформовано визначення інституту ювенальної прокуратури як спеціальної єдиної структури в системі органів прокуратури, що відповідно до Конституції та законів України здійснює від імені держави визначені функції з метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх, які потрапили у конфлікт із законом. Акцентовано на необхідності законодавчого запровадження спеціалізації ювенальних прокурорів та необхідності кваліфікованої підготовки фахівців, які задіяні у роботі з дітьми. Запропоновано внести низку змін до чинного Закону України «Про прокуратуру», законодавства у сфері ювенального правосуддя для приведення його у відповідність до положень Основного Закону України й вимог керівних міжнародних документів з метою закріплення на законодавчому рівні інституту ювенальної прокуратури.

Пайда Ю. Ю. Права людини і релігійна свобода: соціокультурні імплікації та нормативна пропорційність : дис. ... д-ра юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 339 с.

Дослідження присвячено аналізу особливостей нормативного впорядкування та філософсько-правового осмислення державної політики забезпечення релігійної свободи в контексті дотримання прав людини. На основі філософсько-правового осмислення права на свободу світогляду окреслено напрями значущих для українського суспільства наукових досліджень категорії «релігійна свобода» в контексті політології, культурології, психології та інших наук, при цьому акцентовано на особливості саме юридичного вирішення проблеми забезпечення релігійної свободи як одного з основоположних прав людини на повноцінне життя, а також як одного із чинників дихотомії національного та універсального у праві. Зазначено, що релігійна свобода є одним із фундаментальних міжнародних гуманітарних стандартів у сфері прав людини. Констатовано, що на сучасному етапі (2019 рік) проблема подальшого вдосконалення національного законодавства щодо дотримання релігійної свободи в Україні все ще не втратила своєї актуальності і надалі залишається у центрі уваги правників, релігійних та громадських діячів, політикуму.

Святненко А. П. Право на свободу мирних зібрань в Україні та державах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 220 с.

У дисертаційній роботі розкрито поняття та правову природу права на свободу мирних зібрань у рамках сучасної правової доктрини. Сформульовано авторську класифікацію мирних зібрань, визначено поняття «мирне зібрання», «право на свободу мирних зібрань». Охарактеризовано компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування як складових механізму забезпечення права на свободу мирних зібрань. Автором запропоновано низку змін до законопроекту № 3587 «Про гарантії свободи мирних зібрань в Україні» та доведено, що відсутність чинного спеціального закону про мирні зібрання є прогалиною у законодавстві, що спричиняє неодноразові звернення громадян до суду для захисту порушених прав. Значну частину роботи присвячено аналізу вітчизняної та європейської судової практики застосування актів про мирні зібрання.

Сельська В. В. Субсидіарна юридична відповідальність: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук / Міжнародний гуманітарний університет. Одеса, 2019. 202 с.

Дисертацію присвячено дослідженню субсидіарної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності та здійснено її загальнотеоретичний аналіз. Досліджено категоріальний статус юридичної відповідальності, виокремлено субсидіарну відповідальність та сформульовано її поняття і ознаки, проаналізовано історію становлення та розвитку. Також розкрито ознаки субсидіарної юридичної відповідальності як правовідношення, здійснено класифікацію, виявлено особливості її реалізації в міжнародному праві, праві Європейського Союзу та рішеннях Європейського суду з прав людини. Окремо охарактеризовано субсидіарну юридичну відповідальність у деяких галузях українського права — конституційному, цивільному, господарському та адміністративному.

Середа М. Л. Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ, 2019. 203 с.

У дисертації досліджується право на свободу мирних зібрань, зокрема процес його еволюції від моральної категорії до суб'єктивного права, розкриваються ознаки мирного зібрання як юридичної категорії та питання співвідношення цього права з суміжними правами, а також місце права на мирні зібрання у системі прав людини. Крім того, автор узагальнює практику Європейського суду з прав людини щодо мирних зібрань, аналізує проблеми національного законодавства та судової практики і пропонує напрями вдосконалення національного правового регулювання з метою вирішення існуючих проблем законодавства та практики.

Слободяник Н. С. Розвиток демократичних засад у формуванні суддівського корпусу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Київ, 2019. 236 с.

Дисертацію присвячено науковому дослідженню особливостей становлення та розвитку демократичних засад у формуванні суддівського корпусу в Україні, сутності формування суддівського корпусу на демократичних засадах, а також впливу демократичних засад формування суддівського корпусу на якість та ефективність здійснення правосуддя. Визначено зміст та юридичні властивості поняття «демократичні засади формування суддівського корпусу». Окреслено складові системи демократичних засад формування суддівського корпусу в Україні: нормативно-ціннісні засади та інституційні засади. Обґрунтовано, що формування суддівського корпусу шляхом безпосередньої участі народу в цьому процесі покликане забезпечити справедливий, відкритий та неупереджений спосіб формування суддівського корпусу й покласти в його основу демократичні засади. Окреслено проблемні аспекти і перспективи модернізації демократичних засад формування суддівського корпусу в Україні з урахуванням світових тенденцій формування суддівського корпусу на демократичних засадах.

Христова Г. О. Доктрина позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини : дис. ... д-ра юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 498 с.

Дисертацію присвячено формуванню цілісної доктрини позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини в умовах мирного часу й надзвичайної суспільної небезпеки з урахуванням принципів і підходів європейського права прав людини, а також окресленню шляхів їх упровадження у внутрішній правопорядок. На підставі новітніх методологічних орієнтирів та підходів до розуміння прав людини визначено типи й особливості зобов'язань держави у сфері прав людини; розкрито національні правові рамки виконання таких зобов'язань й умови здійснення судового контролю за їх дотриманням на національному рівні з окремим фокусом на конституційній юриспруденції. Запропоновано категоріальний ряд і визначено основні етапи формування й елементи доктрини позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини, розкрито їх розуміння й особливу природу, окреслено зміст, обсяг та межі таких зобов'язань з урахуванням свободи розсуду держави, а також розглянуто їх типи, що консолідують їх розмаїття, та структуру, яка визначає особливості застосування до них тесту на пропорційність. Представлено комплексний систематизований виклад конкретних позитивних обов'язків держави стосовно основоположних прав і свобод з урахуванням сталої практики Європейського суду з прав людини й узагальнено відповідні європейські стандарти позитивних зобов'язань.

Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу та в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 521 с.

Дисертацію присвячено дослідженню сутності категорії «основи місцевого самоврядування», а також питанням типології основ місцевого самоврядування.

Узагальнено й систематизовано науковий досвід українських і зарубіжних учених щодо типології конституційних основ місцевого самоврядування. Проаналізовано Європейську хартію місцевого самоврядування, механізми конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в Україні та державах-учасницях Європейського Союзу. Комплексно обґрунтовано теоретико-методологічні засади конституційного регулювання основ місцевого самоврядування в державах — учасницях Європейського Союзу та в Україні. Зосереджено увагу на конституційних основах територіальної організації публічної влади, форм безпосередньої демократії на місцях і найпоширеніших систем органів місцевого самоврядування в державах — учасницях Європейського Союзу. Досліджено аналогічні складники конституційних основ місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації 2014–2019 років. Систематизовано й досліджено такі чинники впливу на трансформацію українських конституційних основ місцевого самоврядування, як регіональна політика Європейського Союзу, позитивні практики децентралізації. Досліджено основні переваги й недоліки процесів децентралізації в Україні та Європейському Союзі.

Шамрай В. В. Вплив глобалізації та міждержавної інтеграції на сучасний розвиток конституційного права: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 354 с.

Дисертацію присвячено дослідженню впливу глобалізації та міждержавної інтеграції на модернізацію конституційного права загалом і окремих його інститутів, висвітленню особливостей формування предмета і принципів конституційно-правового регулювання. Проаналізовано особливості формування предмета і принципів конституційно-правового регулювання в умовах активізації глобалізаційних процесів, акцентовано на необхідності конституційно-правового дослідження процесів поступової трансформації конституційного права як галузі. Проаналізовано правову природу транснаціонального (глобального) конституціоналізму як сучасного феномену суспільно-правової дійсності, що відображає ключові тенденції та детермінанти процесів конституціоналізації міжнародного права й інтернаціоналізації конституційного права.

Швець Ю. Ю. Реалізація особою конституційного права на охорону здоров'я: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук / Ужгородський національний університет. Ужгород, 2019. 496 с.

Дисертацію присвячено розв'язанню вагомої теоретико-практичної проблеми — вдосконаленню механізму реалізації конституційного права особи на охорону здоров'я, а саме визнанню, дотриманню і гарантуванню цього права в умовах соціальної правової держави. У результаті порівняльного аналізу вивчено підходи до конституційного права особи на охорону здоров'я в Україні та в більшості європейських держав, а також Канаді, Сінгапурі, Японії. Проаналізовано генезис теорій і концепцій, визначено місце права особи на охорону здоров'я у системі конституційних прав, співвідношення із суміжними правами. Зміст

конституційного права особи на охорону здоров'я витлумачено в контексті ліберального напрямку в конституційному праві та на основі інтегративного підходу — з огляду на єдність біологічних, психологічних та соціальних параметрів здоров'я. Досліджено механізм реалізації конституційного права особи на охорону здоров'я, визначено й описано його елементи, критерії ефективності. Згідно з авторським поглядом накреслено правові підходи до реформування медичної сфери, пріоритети розвитку конституційних норм у сфері реалізації права особи на охорону здоров'я, розроблено пропозиції щодо внесення відповідних змін до Конституції України.

МОНОГРАФІЇ, ПОСІБНИКИ ТА ІНШІ ВИДАННЯ

Гуйван П. Д. Право на справедливий суд: сутність та темпоральні виміри за міжнародними стандартами. Харків : Право, 2019. 584 с.

У монографії здійснено комплексне дослідження правової природи такого основоположного права людини, як право на справедливий суд. Проаналізовано його сутнісні та темпоральні засади, визначено їх вплив на забезпечення чесного, гуманного і справедливого правосуддя. Детально вивчено юридичні механізми, запроваджені в досліджуваній царині Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, та прецедентний інструментарій, що використовується при практичному застосуванні конвенційних принципів Європейським судом з прав людини.

Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного права : курс лекцій. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 270 с.

Курс лекцій ґрунтується на Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах у галузі конституційного права України з урахуванням останніх законодавчих змін. У них розкривається зміст інституту конституційної скарги, аналізується її значення у механізмі індивідуального доступу до конституційного правосуддя, визначається її правова природа та різні аспекти прояву в контексті законодавчого впровадження з урахуванням найкращого світового досвіду функціонування цього інституту та сучасних умов вітчизняної конституційно-правової практики, а також основних інститутів конституційного права України. Видання розраховане на студентів юридичних вишів та факультетів, тих, хто цікавиться проблемами конституційної юстиції, а також громадян України.

Посібник зі статті 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Рада Європи ; переклад Олександра Дроздова, Олени Дроздової. 1-ше вид. Київ, 2019. 66 с.

Це видання є частиною серії посібників із застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, опублікованих Європейським судом з прав людини для інформування юристів-практиків про основні постанови та рішення, прийняті Страсбурзьким судом. Цей посібник аналізує та підсумовує прецедентне право зі статті 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод станом на 31 березня 2019 року.

Савчин М. В. Порівняльне конституційне право : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 328 с.

Посібник підготовлено на основі комплексного порівняльно-правового дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду конституціоналізму, функціонування інститутів конституційного права. Враховано сучасні тенденції конституціоналізму, зокрема питання природи, чинності та правового захисту конституції. Розкрито формування та розуміння конституційних цінностей і принципів, людської гідності, свободи і приватної автономії, рівності, верховенства права, демократії та сучасних концепцій держави. З огляду на еволюцію сучасних конституційних систем висвітлено основні моделі організації публічної влади та сучасні тенденції розвитку конституціоналізму.

Шаповал В. М. Конституційний контур парламенту : посібник для народних депутатів України. Київ : Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 118 с.

Характеристики парламенту знаходять вираження в основному законі, аналіз положень якого дозволяє окреслити своєрідний конституційний контур парламенту. У виданні здійснено спробу узагальнено визначити такий контур з акцентом на відповідний вітчизняний досвід.

МАТЕРІАЛИ КОНФЕРЕНЦІЙ ТА ІНШИХ НАУКОВИХ ЗАХОДІВ

Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 травня 2019 р.). Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 712 с.

У збірнику вміщено тези учасників конференції, співорганізаторами якої виступили Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Консультативна місія Європейського Союзу в Україні, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. Захід організовано з метою об'єднання зусиль науковців і практичних працівників у розв'язанні проблем забезпечення та захисту прав людини, а також реалізації міжнародних стандартів прав людини, підвищення ефективності застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи : зб. матеріалів учасників I наук.-практ. конф. (м. Львів, 19 квітня 2019 р.) / Національний університет «Львівська політехніка», Навчально-науковий інститут права та психології ; упоряд. І. Софінська. Львів : Каменяр, 2019. 212 с.

У збірнику вміщено матеріали учасників конференції — викладачів кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» та інших закладів вищої освіти України (Львова, Києва, Острога та Чернівців), працівників державних установ, юристів-практиків та експертів-аналітиків, аспірантів та інших, які цікавляться проблемами теорії конституції та конституціоналізму, особливостями

проведення конституційної реформи в Україні та міжнародно-правовими засадами сучасного конституціоналізму.

Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 3–4 травня 2019 р.). Ужгород : Ужгородський національний університет, 2019. 310 с.

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, що стосуються методології оновлення конституції та модернізації конституційного ладу, конституційних засад стратегії реформування правосуддя, природи публічної влади в сучасній доктрині конституціоналізму, доктрини конституційного права в умовах європейської інтеграції.

Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики : матеріали наук. семінару (м. Львів, 22 червня 2019 р.) / упоряд. Н. Я. Лепіш. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 396 с.

Збірник містить тези доповідей та повідомлень із проблем теоретичного і прикладного значення теорії та практики сучасного конституціоналізму, реалізації положень Конституції України в законодавстві та діяльності органів влади в умовах суперечливого розвитку суспільства, стабілізації й упорядкування відносин у різних сферах суспільного життя.

СТАТТІ ТА НАУКОВІ ДОПОВІДІ

Байрачна Л. К. Конституційні цінності в умовах демократичного транзиту. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2019. Вип. 1. С. 11–16.

Визнаючи унікальність історичного процесу, який переживає держава Україна, спираючись на попередні результати, отримані вітчизняними та зарубіжними вченими, у статті проаналізовано значення конституційних цінностей в умовах демократичного транзиту. Досліджено зміст поняття «демократичний транзит» як соціально-правової категорії, розкрито поняття та юридичну природу конституційних цінностей, проаналізовано загрозу нігілістичної деформації конституційно-правових цінностей для становлення демократії та громадянського суспільства в Україні.

Биркович О. І. Судоустрій і судочинство України в контексті національної ментальності. Наше право. 2019. № 3. С. 5–12.

У статті переосмислено історію становлення та розвитку судоустрою і судочинства України в контексті національної ментальності. Запропоновано шляхи реформування Конституційного Суду України з урахуванням історичного досвіду української нації та особливостей її ментальності.

Богданова С. Д. Взаємодія Верховної Ради України та Конституційного Суду України: конституційно-правова характеристика. Судова апеляція. 2019. № 1. С. 32–43.

Досліджено основні юридичні форми взаємодії Верховної Ради України та Конституційного Суду України, що виявляються в установчих, організаційних,

контрольних повноваженнях, закріплених нормами Конституції України та нормативно-правовими актами, які регулюють питання спільної діяльності цих органів державної влади.

Васильченко О. Преамбула конституції як коротка характеристика народу та держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. Vol. 1. Issue 1. С. 19–24.

У статті досліджується поняття, місце і роль преамбули для конституції держави, наводяться приклади втілення у преамбулі особливих рис різних держав. Автор аналізує ініціативу внесення змін до преамбули Конституції України і вважає, що, оскільки історію змінити неможливо, запропоновані законопроект про внесення змін до Конституції України зміни до преамбули в разі прийняття штучно спотворять фактологічні передумови прийняття Конституції України у 1996 році.

Городницький П. С. Конституційні засади впровадження форм електронної демократії в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. Вип. 1. 2019. С. 70–79.

У статті розкриваються конституційні засади впровадження форм електронної демократії в Україні. Автором визначено поняття і суть електронної демократії та встановлено її основні форми. На основі аналізу чинного законодавства здійснено характеристику таких форм електронної демократії, як електронні звернення та електронні петиції громадян.

Костицький М. В., Камінська Н. В. Діяльність Конституційного Суду України на сучасному етапі: здобутки, проблеми та перспективи. *Європейські перспективи*. 2019. № 3. С. 3–14.

У результаті реалізації конституційної реформи в Україні, внесення змін до Основного Закону України, ухвалення нового Закону України «Про Конституційний Суд України» 2017 року, Регламенту Конституційного Суду України 2018 року, відповідних кадрових змін та на основі конкретної роботи органу конституційної юрисдикції в Україні, його рішень відзначено позитивну динаміку, підвищення ефективності його роботи. Незважаючи на низку проблем, діяльність Конституційного Суду України загалом демонструє становлення системи конституційної юстиції європейського зразка. Звертається увага на досягнення головних цілей, які стоять сьогодні перед Конституційним Судом України: вдосконалення технології діяльності Великої палати, сенатів, колегій та служби кожного судді з метою забезпечення своєчасного, справедливого, ефективного розгляду справ, оптимізації прийняття і розгляду конституційних скарг, становлення Суду як невід’ємної частини судової системи, структурного елемента судової влади — органу, що забезпечує специфічний напрям судочинства та є одним із найважливіших органів публічної влади.

Малишкіна Н. О. Президент України та судова влада: основні форми та правові засоби взаємодії. Актуальні проблеми держави і права. 2019. Вип. 82. С. 112–119.

У статті визначено місце Президента України у системі вищих органів державної влади в Україні. Проаналізовано різні аспекти взаємодії судової гілки влади з Президентом України. Зроблено висновок, що на практиці важливим є не лише розподіл повноважень вищих органів державної влади задля досягнення цілей, визначених у Конституції України, а й їх безпосередня взаємодія між собою, яка з необхідністю відбувається у чітко визначених правових формах із застосуванням відповідних правових засобів. Наявність будь-якого політичного впливу з боку Президента України та інших вищих органів державної влади, недотримання основних принципів права в діяльності судової гілки влади веде до несправедливого розгляду конфліктів. Реальним запобіжником таких ситуацій є чинні гарантії функціонування судової гілки влади у взаєминах, насамперед, із Президентом України та іншими вищими органами державної влади в Україні.

Недибалюк В. Д. Окремі аспекти незалежності Конституційного Суду України як гарантія реалізації Основного Закону. *Forum Prava*. 2019. № 54 (1). С. 52–59.

Розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення незалежного виконання Конституційним Судом України своїх функцій. Запропоновано виокремити основні елементи принципу незалежності Суду, зокрема вимоги до кандидата на посаду судді, порядок призначення судді на посаду, матеріальне забезпечення судді, особливості процедури звільнення судді з посади. Досліджено вплив кожного із зазначених елементів на процес втілення в реальних суспільних відносинах норм Основного Закону держави. Запропоновано розглядати незалежність органу конституційної юрисдикції як відносну, а не абсолютну категорію, а також вдосконалити нормативне регулювання незалежності органу конституційної юрисдикції, оскільки низка законодавчих положень не виконує функцію захисту Суду від несанкціонованого впливу на нього інших суб'єктів права. Наголошено на посиленні ефективності механізму реалізації Конституції України за посередництвом діяльності такого інституційного гаранта, як Конституційний Суд України.

Поєдинок В., Чехович Т. Позбавлення основних прав на прикладі Конституції ФРН. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 65. С. 120–128.

Статтю присвячено комплексному дослідженню проблематики захисту конституції на сучасному етапі в порівняльно-правовому аспекті. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду в сфері застосування окремих форм захисту конституції на прикладі ФРН. Розглянуто види форм захисту конституції у ФРН. Досліджено особливості правового регулювання та механізму реалізації репресивної форми захисту конституції — позбавлення основних прав. Доведено, що позбавлення основних прав є інститутом «озброєної» демократії і повинно «деполітизувати» осіб, які становлять конкретну небезпеку останній.

Рабінович С. Контроль конституційності змін законодавства (до питання про межі повноважень Конституційного Суду України). Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XXV звітної наук.-практ. конф. (м. Львів, 7–8 лютого 2019 р.) : у 2 ч. Ч. 1. Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2019. С. 110–113.

Надаються деякі загальні міркування щодо уточнення меж здійснюваного Конституційним Судом України конституційного контролю за змінами законодавства. Зокрема, наголошується, що формальним обмеженням можливості здійснення такого контролю виступає принцип, згідно з яким юрисдикція Конституційного Суду України поширюється тільки на чинні нормативно-правові акти.

Семенов О. Рішення КСУ щодо забезпечення державою виконання судового рішення через призму практики ЄСПЛ. Вісник НААУ. 2019. № 6 (54). С. 12–13.

15 травня 2019 року Другий сенат Конституційного Суду України ухвалив Рішення у справі № 3-368/2018(5259/18) за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення). Цим рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року № 1404–VIII, чим, на думку автора, наблизив українське законодавство до відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Суходубова І. В. Судова практика Конституційного Суду України як інструмент забезпечення стабільності і динамізму законодавства. Економічна теорія та право. 2019. № 2 (37). С. 106–129.

Статтю присвячено ролі Конституційного Суду України в забезпеченні стабільності й одночасно динамізму системи правового регулювання. Проаналізовано ті повноваження Конституційного Суду України, шляхом реалізації яких він може впливати на розвиток правової системи.

Тимофєєва Л. Р. Відповідальність публічної влади перед людиною. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 1. С. 52–54.

У статті проаналізовано відповідальність публічної влади перед людиною, позитивну і негативну форми як засоби реалізації конституційно-правової відповідальності, сформульовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства з питань конституційно-правової відповідальності. Завдання конституційно-правової відповідальності — захист Основного Закону держави.

Shaptala N. Logical (mental) part of the knowledge of the truth in the constitutional court process. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2019. Т. 18. № 2. С. 86–91.

Статтю присвячено актуальним, однак недостатньо дослідженим питанням, пов'язаним із визначенням сутності логічного (розумового) аспекту пізнання істини в конституційному судовому процесі. Акцентовано на визначенні загальних засад і відмінностей світоглядно-функціональної специфіки логіки оцінки доказів у діяльності органу конституційної юрисдикції щодо захисту прав і основоположних свобод людини та громадянина.

Яковлев А. А. Питання євроатлантичної інтеграції в сучасному конституційному процесі України. *ScienceRise: Juridical Science*. 2019. Vol. 3 (9). P. 12–16.

Після 2014 року Україна активізувала кроки, спрямовані на підготовку до вступу до НАТО, через реалізацію щорічних національних програм співробітництва Україна–НАТО, які передбачають здійснення конкретних заходів правового, політичного, економічного, безпекового, оборонного, військового і ресурсного характеру та досягнення відповідності критеріям, нормам, принципам НАТО та Європейського Союзу в соціально-політичній сфері, особливо запобіганню та протидії корупції, імплементації принципів, виконанню програми НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних інституцій. Однією з найважливіших ланок забезпечення євроатлантичного інтеграційного курсу України є вдосконалення законодавчої бази, зокрема прийняття низки антикорупційних законів та створення відповідних органів. Особливого значення у зміцненні євроатлантичного курсу набуло внесення зміни до Конституції України про незмінність та незворотність прагнень України щодо вступу до Європейського Союзу та НАТО.

СТОРІНКИ ПАМ'ЯТІ

Правник найвищого ґатунку (присвячується світлій пам'яті П. Євграфова)

В історії кожної держави є знакові люди, які визначають і формують суть епохи. Їм не завжди віддається належне сучасниками, і тільки з часом стає очевидним їхній внесок у історичний розвиток.

У сфері становлення верховенства права в Україні, формування конституційних цінностей на сучасному етапі одним із таких людей, безперечно, був суддя Конституційного Суду України Павло Борисович Євграфов. Був і залишається, оскільки завдяки своїм доктринальним науковим працям, участі у формуванні правових позицій Конституційного Суду України його ім'я назавжди вписане в історію сучасного українського конституціоналізму.

Його погляди та підходи як вченого, державного діяча завжди варто не лише оцінювати з позицій сьогодення, а й брати до уваги ті історичні умови та реалії, в яких він жив, трудився і творив. Як на мене, жив і працював Павло Борисович у складні й одночасно романтичні часи змін. Для України це були роки становлення суверенної, демократичної, правової держави. Народившись у Москві, провівши дитинство на Полтавщині, а юність та молодість — на Харківщині, Павло Борисович був справжнім українським патріотом, надзвичайно інтелігентною, глибокою, порядною, високопрофесійною людиною з твердою правовою, державницькою позицією.

Познайомив мене з Павлом Борисовичем його земляк, кримчанин і мій колега по Центральній виборчій комісії В. Алсуф'єв. Мені, наймолодшому на той час члену ЦВК, Віктор Володимирович запропонував: «Поїдемо до Конституційного Суду України, познайомлю тебе з надзвичайною людиною, суддею П. Євграфовим». Із завороженим серцем і, що говорити, певним острахом переступила поріг його кабінету на Банковій, де тоді знаходилося приміщення Суду. З цього першого знайомства виникла і залишається зі мною на все життя величезна шана до Павла Борисовича, а тепер уже й до його світлої пам'яті. Доля розпорядилася так, що мала приємну нагоду ще не раз спілкуватися з ним і з робочих питань, і в приватному порядку — на відпочинку, родинами. В усіх ситуаціях це була людина честі та глибокої внутрішньої культури, порядності, носій енциклопедичних знань та інституційної пам'яті, правник найвищого ґатунку, людина, яка своє свідоме професійне життя віддала Україні. А ще — прекрасний сім'янин, чоловік, батько, дідусь.

Але повернемося до нашого першого знайомства. Та розмова, передусім, стосувалася спогадів земляків про Крим. Свого часу Павло Борисович очолював державно-правовий відділ Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийшовши на цю посаду з науки на запрошення влади. Саме його наукова

діяльність і характер сформували можливість мати свою думку, спроможність і сміливість заявляти її публічно, дискутувати. Так було тоді, коли П. Євграфов застерігав Верховну Раду АРК від прийняття Акта про проголошення державної самостійності Республіки Крим від 5 травня 1992 року, який невдовзі було скасовано постановою Верховної Ради України. Так було тоді, коли Павло Борисович на засіданні парламенту Криму відкрито жорстко розкритикував тодішнього проросійського президента АРК Ю. Мешкова, презентуючи проект конституційного закону, яким розширювалися повноваження Верховної Ради АРК як представницького органу. Ще тоді, на початку 2000-х років, згадували ці події обидва кримчанина з великим болем, розуміючи, які проблеми породжували події 90-х років для Криму, для України на майбутнє.

П. Євграфов як теоретик права, як фахівець, який брав участь у розробленні Конституції України, як один з авторів Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» був свого часу одним із категоричних противників автономії Криму, оскільки вбачав у ній загрозу територіальній цілісності України.

Тоді я вперше почула, що в Криму протягом тривалого часу складалася ситуація, за якої Україна втрачала свої позиції, важелі управління в економіці, соціальній сфері, науці через невігластво в питаннях державності. Павло Борисович стурбовано говорив про те, що коли політика відділена від моралі і права, це матиме згубні наслідки для суспільства й держави. Його позиція виявилася проорою.

Пригадалася мені та давня розмова, коли вже у 2016 році знайомилася з матеріалами юридичної спадщини судді П. Євграфова¹, де серед інших публікацій прочитала Записку щодо стану і найважливіших тенденцій розвитку політичного процесу у Криму та ролі у цьому Представництва Президента України в АРК, датовану 1995 роком. Аналізуючи основні параметри та напрями розвитку політичних процесів в Україні, в АРК і місті Севастополі, Павло Борисович, зокрема, писав: «Становлення і розвиток України як правової демократичної суверенної держави можливе лише за умов повної адекватності сутності теорії та практики державного і правового будівництва, закріплення власної моделі державності з одночасним скасуванням в існуючому державному устрої України політичних систем і форм влади, які дісталися їй у спадок (тобто — Кримська АРСР) від радянського типу держави, ленінського вчення про неї, а також про народовладдя та самовизначення націй»². «Хронічна нестабільність з моменту створення автономії Криму і станом на 15 листопада 1997 року стала невід'ємною рисою життєдіяльності на півострові, все більше і більше зачіпаючи державність та політичну систему України»³.

На основі цього аналізу вчений і державник П. Євграфов доходить висновку, що «...відсутність достатньо критичного ставлення до подій, які постійно викликали дестабілізацію обстановки в Криму, починаючи зі створення Автономної

¹ Євграфов П. Б. Юридическое наследие : в 2 кн. / П. Б. Евграфов ; сост. Е. А. Мольченко ; вступ. статьи: А. В. Петришина, Ю. В. Баулина, С. Орункаева. Харьков : Право, 2016. 592 с.

² Там само. С. 73.

³ Там само. С. 73–74.

Республіки і по теперішній час, призвело до повторення тих самих помилок» і дає свої подальші конкретні пропозиції; «...всі ці питання потребують глибокого науково-експертного опрацювання, узгодження з державним суверенітетом та територіальною цілісністю України як унітарної демократичної держави. У зв'язку з чим необґрунтованим є розділ проекту нової Конституції України “Автономна Республіка Крим”, положення, які містяться у ньому, щодо повноважень і компетенції автономії, їх співвідношення з вищими органами державної влади України»¹.

Глибокий підхід! Але ж якби влада, очільники України вміли чути професіоналів! Якби прислухалися до позиції, проаналізували ситуацію ще тоді, на зорі новітньої незалежності Української держави, тримали б її у полі зору всі наступні роки, переконана, з великою ймовірністю сьогодні Україна могла б бути захищеною від війни, анексії території АРК та міста Севастополя.

Уже в ті часи, пропустивши не лише через розум, а й через власне серце і душу проблеми становлення Української держави, П. Євграфов порушував глибинне науково-етичне питання відповідальності, зокрема правознавців, юридичної освіти та науки за якість знань, досліджень і досягнень, за якість застосування юридичної науки у практичному політико-правовому державотворчому процесі. Цей аспект людиноцентричного підходу в українському політико-правовому процесі П. Євграфов пронесе крізь усю свою подальшу правничу і державницьку діяльність.

У червні 1997 року, вже маючи за плечима фундаментальні фахові знання, серйозний досвід державної служби, законотворчої діяльності, П. Євграфов досягає піку правничої професії — Верховна Рада України призначає його суддею Конституційного Суду України. На спеціальному пленарному засіданні Суду у жовтні 1999 року судді обирають Павла Борисовича заступником Голови Конституційного Суду України. Упродовж трьох років, що він виконував свої повноваження на цій посаді, істотно посилюється наукове та інформаційне забезпечення діяльності Суду, поповнюється фонд бібліотеки, започатковується видання збірника рішень і висновків Конституційного Суду України, розвиваються міжнародні зв'язки з органами конституційної юрисдикції інших країн. Згодом Ю. Баулін, Голова Конституційного Суду України (2014–2017 роки), присвячуючи статтю пам'яті колеги, напише теплі слова про ті часи.

Ерудований, справжній комунікатор фахового середовища. Людина, яка завжди прагне досконалості. Але справжнім пам'ятником Павлу Борисовичу Євграфову як судді-доповідачу Конституційного Суду України є 3 висновки з питань відповідності конституційним вимогам законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, 12 рішень з питань конституційності законів та інших нормативно-правових актів, а також надання офіційного тлумачення положень Конституції і законів України, майже 40 процесуальних ухвал. Усі ці акти стали золотим фондом єдиного органу конституційної юрисдикції в нашій державі, що визнають колеги, судді Конституційного Суду України.

¹ Евграфов П. Б. Юридическое наследие : в 2 кн. / П. Б. Евграфов ; сост. Е. А. Мольченко ; вступ. статьи: А. В. Петришина, Ю. В. Баулина, С. Орункаева. Харьков : Право, 2016. С. 74.

Справді фундаментальним і в загальнотеоретичному контексті українського конституціоналізму, і у сфері практичного державо- і правотворення в Україні є, на мою думку, Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, де Конституційний Суд України, зокрема, встановив:

«1. Положення частини другої статті 5 Конституції України “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ” треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. 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.

Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов’язковими.

2. Положення частини третьої статті 5 Конституції України “право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами” треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII.

Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

Положення частини четвертої статті 5 Конституції України “ніхто не може узурпувати державну владу” треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об’єднаннями».

У цьому визначеному, на мою думку, класичному рішенні Конституційного Суду України Павло Борисович Євграфов як суддя-доповідач, а отже, і безпосередній автор проекту, його ідеологічного, правничого змісту та державотворчого потенціалу, проявився сутнісно як патріот, сповнений відповідальності, величі і поваги до народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади.

Сьогодні Української держави могло б бути набагато кращим, якби у вересні 2010 року Конституційний Суд України зберіг, як любив говорити суддя П. Євграфов, «дух і букву» свого рішення у справі про здійснення влади народом.

Ці спогади та роздуми висловлюю передусім для того, щоб усі ми, хто причетний тією чи іншою мірою до великої справи — формування сучасного українсько-

го конституціоналізму — завжди пам'ятали про тих, хто вже зробив свій вагомий внесок у його становлення, тим самим нагадуючи про велику особисту відповідальність кожного з нас.

Добра пам'ять світлій людині, справжньому патріоту України Павлу Борисовичу Євграфову! Теплі спогади про нього — завжди в моїй душі!

*Кандидат юридичних наук,
представник Президента України
у Конституційному Суді України (2007–2010 роки),
член Європейської комісії за демократію через право
(Венеційська Комісія) (2009–2013 роки)*

М. Ставнійчук

Вийшла друком:

Кампо Володимир. Конституція і становлення конституційної демократії в Україні (2014–2018 роки). Київ : Гамазин, 2019. 172 с.

На сторінках цієї книги читач знайде відповіді на безліч суспільно-правових питань щодо становлення конституційної демократії в Україні, реформи судової влади, особливостей функціонування окремих конституційних інститутів, кризових явищ під час переходу до конституційної демократії та перспектив України на шляху до утвердження конституційних цінностей: захисту гідності й прав людини, верховенства права тощо.

Для широкого громадського загалу, державних і муніципальних службовців, викладачів і студентів, які вивчають конституційне право, історію, політологію й інші гуманітарні науки, для депутатів усіх рівнів рад, активістів громадянського суспільства, представників ЗМІ, громадських організацій, юристів-практиків та інших.



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 11.12.2019.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 13,33. Обл.-вид. арк. 11,14.
Зам. № 165.
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.