

Конституційний Суд України



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ ВИСНОВКИ 2020

Книга 18

Відповідальний редактор
О. М. Туницький,
*Голова Конституційного Суду України,
кандидат наук з державного управління*

Житомир
ТОВ «505»
2021

УДК 342.565.2(47)
У45

Відповідальний редактор:

О. М. Тупицький —

Голова Конституційного Суду України,
кандидат наук з державного управління

Укладачі:

Я. В. Скринник, О. І. Кравченко, Ю. М. Михеєнко

Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2020.
У 45 Кн. 18 / відп. ред. О. М. Тупицький ; уклад. Я. В. Скринник [та ін.]. Житомир : ТОВ «505», 2021. 754 с. Передм. укр., англ.

ISBN 978-617-7892-13-6

Книга містить рішення Конституційного Суду України, ухвалені у 2020 році, та їх резюме англійською мовою. Крім того, додаються окремі думки суддів Конституційного Суду України стосовно цих актів Конституційного Суду України.

Видання розраховане на фахівців органів законодавчої, виконавчої та судової влади, депутатів, юристів-практиків, наукових працівників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вузів, а також усіх, хто цікавиться питаннями конституційної юрисдикції в Україні.

УДК 342.565.2(47)

ISBN 978-617-7892-13-6

© Конституційний Суд України, 2021
© ТОВ «505», 2021

ПЕРЕДМОВА

До вісімнадцятої книги збірника «Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2020» вміщено 21 акт Конституційного Суду України (далі — Суд), серед яких:

- 10 рішень у справах за конституційними поданнями народних депутатів України, Верховного Суду з питань конституційності положень законів України, Указу Президента України;
- 11 рішень у справах за конституційними скаргами щодо конституційності положень законів України.

1. У рамках повноважень Суду здійснювати наступний конституційний контроль протягом 2020 року вирішено 21 справу, у 15 з яких оспорювані акти (їх положення) визнано такими, що *не відповідають Конституції України*.

1.1. За результатами розгляду цих 15 справ 10 рішень ухвалено *за конституційними поданнями*. Неконституційними визнано такі положення законів України і Указ Президента України:

— статтю 13, частину другу статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–ХІІ зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, якими передбачалося поетапне підвищення пенсійного віку та стажу роботи, а також віку виходу на пенсію на пільгових умовах на 5 років для певних категорій працівників¹;

— положення пункту 7 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України, пункту 14 «судді Верховного Суду України», пункт 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, відповідно до яких передбачалося припинення діяльності та ліквідація Верховного Суду України, встановлювалося право суддів Верховного Суду України брати участь у конкурсі на посади суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах, а право на отримання щомісячно-

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

го довічного грошового утримання пов'язувалося з результатами кваліфікаційного оцінювання¹;

— окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Зазначеними положеннями були встановлені пільги для учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, осіб з інвалідністю внаслідок війни, учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність цього закону, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною²;

— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX. Оспорюваними

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

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020.

положеннями зменшувалася кількість суддів Верховного Суду (не більше ста) із зазначенням відповідної процедури; зменшувався розмір суддівської винагороди; змінювалися кількісний склад та суб'єкти призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; створювалася Комісія з питань доброчесності та етики, яка наділялася повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду; визначалися підстави та процедура притягнення судді до дисциплінарної відповідальності¹;

— окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (Кабінет Міністрів України наділявся повноваженнями встановлювати порядок та розмір заробітної плати прокурорів)²;

— статтю 375 Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови³;

— Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015⁴;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020.

— частини першу, третю статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ зі змінами; абзац дев'ятий пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–ІХ. Оспорюваними положеннями Кабінету Міністрів України дозволялося встановлювати граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), а також тимчасово призупинялося безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду Казначейством України¹;

— частину другу статті 1 (щодо надання Президенту України повноважень утворювати Національне антикорупційне бюро України); частину першу статті 6 (щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України); пункт 1 частини третьої, абзац другий частини дев'ятої статті 7 (щодо надання Президенту України повноважень визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України); друге речення абзацу другого частини шостої статті 26 (щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю); частину другу статті 31 (щодо надання Президенту України повноважень затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування) Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами²;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020.

— пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини другу — п'яту статті 12, частину другу статті 13, частину другу статті 13¹, статтю 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини другу, третю статті 52, статтю 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами; статтю 366¹ Кримінального кодексу України. Оспорювані норми стосувалися повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, його уповноважених осіб та уповноважених підрозділів, а також встановлення кримінальної відповідальності за умисне неподання або подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹.

1.2. Серед 15 справ, у яких оспорювані акти (їх положення) визнано такими, що не відповідають Конституції України, п'ять було розглянуто *за конституційними скаргами*. Неконституційними визнано такі положення законів України:

— абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185–V зі змінами щодо обов'язкового спрямування частини чистого прибутку до державного бюджету учасниками господарського товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави чи коли частка держави становить 100 %²;

— положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII щодо скасування права судді, який вийшов у відставку, на виплату вихідної допомоги³;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020.

² Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний інвестиційний фонд „АВАНПОСТ“» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020.

³ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 15 квітня 2020 року № 2-р(ІІ)/2020.

— положення частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення¹;

— припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, відповідно до якого скасовувалися норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначалися відповідними законами, у разі неприйняття до 1 червня 2015 року нового закону щодо призначення всіх видів пенсій²;

— окреме положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121–III зі змінами, а саме «які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України». Оспорюваною нормою передбачалося, що «банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб», що обмежувало право на доступ до суду³.

1.3. У семи рішеннях Суду визнано такими, що *відповідають Конституції України*:

— положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про су-

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020.

² Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020.

³ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім «Еко-вугілля України» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020.

доустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами¹;

— положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу²;

— положення частини першої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898–IV³;

— положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами⁴;

— положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»⁵;

— положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами⁶;

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

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 17 березня 2020 року № 5-р/2020.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 14 липня 2020 року № 8-р/2020.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020.

⁵ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020.

⁶ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020.

— положення частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425—ХІІ¹.

2. Згідно з положеннями частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд має право *відтермінувати втрату чинності* законами, іншими актами або їх окремими положеннями, що визнані неконституційними. На підставі цього у двох рішеннях Суд відтермінував втрату чинності:

— статтею 375 Кримінального кодексу України — на шість місяців з дня ухвалення Судом рішення про її неконституційність, у зв'язку з чим Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене цією статтею, що визнана неконституційною, у відповідність до Конституції України та Рішення Суду від 11 червня 2020 року № 7-р/2020;

— окремими положеннями Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII зі змінами — на три місяці з дня ухвалення Судом Рішення від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020. «З огляду на потребу забезпечення належного функціонування Національного антикорупційного бюро України Верховна Рада України має невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення»².

3. Керуючись положеннями статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», у чотирьох рішеннях Суд *встановив порядок їх виконання* та надав відповідні *рекомендації*:

— визнавши окремі положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788—ХІІ зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213—VIII, неконституційними (Рішення Суду від 23 січня 2020 року № 1-р/2020), Суд вказав, що застосуванню підлягають положення в редакції до внесення

¹ Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020.

змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII для осіб, які працювали до 1 квітня 2015 року на посадах, визначених у вказаних нормах;

— рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до Рішення Суду від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020;

— вказав, що застосуванню підлягають відповідні положення законів у редакції до внесення змін та рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення, визнані неконституційними, у відповідність до Рішення Суду від 11 березня 2020 року № 4-р/2020;

— вказав на невідкладність приведення Верховною Радою України положень законодавства України у відповідність до Рішення Суду від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020.

Як і в попередні роки своєї діяльності, вмотивовуючи рішення з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, Суд звертався до загальновизнаних норм і стандартів у сфері захисту прав людини, міжнародних стандартів у галузі правосуддя та практики Європейського суду з прав людини. Спираючись на положення актів міжнародного права, позиції Європейського суду з прав людини та висновки Венеційської Комісії, Суд *de facto* сприяє розвитку вітчизняної нормотворчої діяльності та правозастосування у напрямі сучасного розуміння прав і свобод, закріплених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, що спрямовано на утвердження України як правової держави та зміцнення авторитету Суду.

Висловлюю сподівання, що презентований збірник актів Конституційного Суду України буде корисним для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, фахівців у галузі конституційного права, викладачів і студентів юридичних вишів і факультетів, а також усіх, хто цікавиться розвитком права в Україні.

**Голова
Конституційного Суду України**

О. ТУПИЦЬКИЙ

FOREWORD

The eighteenth book of the collection «Constitutional Court of Ukraine: Decisions. Opinions. 2020» contains 21 acts of the Constitutional Court of Ukraine (hereinafter — the Court), of which:

— 10 decisions in the cases upon constitutional petitions of People’s Deputies of Ukraine, the Supreme Court on issues of constitutionality of the provisions of laws of Ukraine, the Decree of the President of Ukraine;

— 11 decisions in the cases upon constitutional complaints on the constitutionality of the provisions of the laws of Ukraine.

1. Within the powers of the Court to exercise the subsequent constitutional review during 2020, 21 cases were resolved, in 15 of which the disputed acts (their provisions) were found *to be inconsistent with the Constitution of Ukraine*.

1.1. As a result of the consideration of these 15 cases, 10 decisions were adopted *upon the constitutional petitions*. The following provisions of laws of Ukraine and the Decree of the President of Ukraine were declared unconstitutional:

— Article 13, Article 14.2, clauses «b» — «g» of Article 54 of the Law of Ukraine «On Pension Provision» of November 5, 1991 No. 1788–XII as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Pension Provision» of March 2, 2015 No. 213–VIII, which provided for a gradual increase in retirement age and work experience, as well as retirement age on preferential terms for 5 years for certain categories of employees¹;

— the provision of clause 7 «and shall be liquidated» in the part of the Supreme Court of Ukraine, clause 14 «judges of the Supreme Court of Ukraine», clause 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII as amended, which provided for the termination and liquidation of the Supreme Court of Ukraine, established the right of the judges of the Supreme Court of Ukraine to participate in the competition for the positions of judges of the Supreme Court in the relevant courts of cassation, and the right to

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

receive a monthly lifetime monetary allowance was linked to the results of the qualification assessment¹;

— a separate provision of clause 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine in part, which provides that the rules and provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law of Ukraine «On the Status of War Veterans, Guarantees of their Social Protection» are applied in the manner and amounts established by the Cabinet of Ministers of Ukraine, based on the available financial resources of the state and local budgets and the budgets of the funds of the obligatory state social insurance. These provisions established benefits for combatants and persons equated to them, persons with disabilities as a result of war, war participants, persons covered by this Law, persons who have special merits before the Motherland²;

— Article 37.1, Article 94.1, clause 3 of Article 135.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Certain Laws of Ukraine on the Activities of Judicial Governing Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX; clauses 4, 5, 6, 7, 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Certain Laws of Ukraine on the Activities of Judicial Governing Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX; Article 24.3, Article 28¹, Article 31.8, Article 42.1, Article 47.3, Article 48.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Certain Laws of Ukraine on the Activities of Judicial Governing Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX. The disputed provisions reduced the number of judges of the Supreme Court (not more than one hundred), indicating the relevant procedure; the amount of judges' remuneration decreased; the number and subjects of appointment of members of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine changed;

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 18, 2020 No. 2-р/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the compliance of specific provisions of clauses 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 27, 2020 No. 3-р/2020 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine on the compliance of the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

a Commission on Integrity and Ethics was established, which was empowered to supervise the activities of members of the High Council of Justice and judges of the Supreme Court; the grounds and procedure for bringing a judge to disciplinary liability were determined¹;

— a separate provision of clause 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine in part, which provides that the rules and provisions of Article 81 of the Law of Ukraine «On Prosecutor’s Office» of October 14, 2014 No. 1697–VII as amended, are applied in the manner and amounts established by the Cabinet of Ministers of Ukraine, based on available financial resources of state and local budgets and budgets of compulsory state social insurance funds (the Cabinet of Ministers of Ukraine was empowered to establish the procedure and amount of salaries of prosecutors)²;

— Article 375 of the Criminal Code of Ukraine on criminal liability for a judge (judges) ruling on a knowingly unjust sentence, decision, ruling or resolution³;

— the Decree of the President of Ukraine «On the Appointment of Artem Sytnyk as Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of April 16, 2015 No. 218/2015⁴;

— paragraphs one and three of Article 29 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2020» of November 14, 2019 No. 294–IX as amended; paragraph 9 of clause two of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the State Budget of Ukraine for 2020“» of April 13, 2020 No. 553–IX. The disputed provisions enabled the Cabinet of Ministers of Ukraine to set the maximum amount of salaries,

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 11, 2020 No. 4-р/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court regarding the conformity of the separate provisions of the Laws of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII, «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and of Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 26, 2020 No. 6-р/2020 in the case upon the constitutional petition of 50 People’s Deputies of Ukraine regarding the conformity of a specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 11, 2020 No. 7-р/2020 in the case upon the constitutional petition of 55 People’s Deputies on the conformity of Article 375 of the Criminal Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 9-р/2020 in the case upon the constitutional petition of 51 People’s Deputies of Ukraine on the constitutionality of the Decree of the President of Ukraine «On Appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine».

monetary benefits for employees, servants and officials of budgetary institutions (including public authorities and other state bodies, local self-government bodies), and the indisputable write-off of funds from the state budget and local budgets on the basis of a court decision by the Treasury of Ukraine was also temporarily suspended¹;

— Article 1.2 (concerning granting the President of Ukraine the authority to establish the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine); Article 6.1 (concerning granting the President of Ukraine the authority to appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine); clause 1 of Article 7.3, paragraph two of Article 7.9 (concerning granting the President of Ukraine the authority to appoint three persons to the Commission for the competition for the position of Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine); the second sentence of the second paragraph of Article 26.6 (concerning the appointment by the President of Ukraine of one member of the External Control Commission); Article 31.2 (concerning granting the President of Ukraine the authority to approve the Regulations on the Public Control Council and the procedure for its formation) of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of October 14, 2014 No. 1698—VII as amended²;

— clauses 6, 8 of Article 11.1, clauses 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ of paragraph one, paragraphs 2–5 of Article 12, Article 13.2, Article 13¹.2, Article 35, paragraphs two and three of Article 47.1, Articles 48–51, paragraphs two and three of Article 52, Article 65 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» of October 14, 2014 No. 1700—VII as amended; Article 366¹ of the Criminal Code of Ukraine. The disputed norms concerned the powers and rights of the National Agency for the Prevention of Corruption, its authorised persons and authorised subdivisions, as well as the establishment of criminal liability for intentional non-submission or submission

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 10-r/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court on the constitutionality of certain provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Establishment of Quarantine to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine and the Stages of Mitigation of Anti-Epidemic Measures», the provisions of Articles 29.1 and 29.3 of the Law «On the State Budget of Ukraine for 2020», paragraph 2.9 of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the State Budget of Ukraine for 2020“».

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated September 16, 2020 No. 11-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 50 People’s Deputies of Ukraine on compliance of certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

of knowingly unreliable information in the declaration of a person authorised to perform state or local self-government functions¹.

1.2. Among the 15 cases in which the challenged acts (their provisions) were found to be inconsistent with the Constitution of Ukraine, 5 were considered upon constitutional complaints. The provisions of the following laws of Ukraine were declared unconstitutional:

— Article 11.5.8 of the Law of Ukraine «On Management of State Property Objects» dated September 21, 2006 No. 185–V as amended, on the mandatory direction of net income to the state budget by members of the company, in the authorised capital of which there are corporate rights of the state or when the share of the state is 100 %²;

— provisions of sub-clause 1 of clause 28 of Section II of the Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine» dated March 27, 2014 No. 1166–VII on abolition of the right of a retired judge to severance pay³;

— provisions of Article 307.3 of the Criminal Procedure Code of Ukraine on the prohibition of appealing the decision of the investigating judge upon the results of consideration of the complaint on inaction of the investigator, prosecutor, which consists in not entering information about the criminal offense in the Unified Register of Pre-Trial Investigations⁴;

— the provision of clause 5 of Section III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pensions» dated March 2, 2015 No. 213–VIII, according to which the norms on pensions of persons whose pensions were

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 27, 2020 No. 13-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 47 People’s Deputies of Ukraine on the conformity of specific provisions of the Law «On Prevention of Corruption», the Criminal Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine dated July 22, 2020 No. 8-r(I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of the Stock Company Closed Non-Diversified Venture Corporate Investment Fund AVANPOST on compliance of paragraph 8 of Article 11.5 of the Law of Ukraine «On Management of State Property» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine dated April 15, 2020 No. 2-r(II)/2020 in the case upon the constitutional complaints of Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko regarding the conformity of the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁴ Decision of the Second Senate of the Constitutional Court dated June 17, 2020 No. 4-r(II)/2020 in the case upon the constitutional complaint of Viacheslav Pleskach on the compliance of certain provisions of Articles 307.3 and 309.3 of the Criminal Procedure Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

granted by the relevant laws, in case of non-adoption by June 1, 2015 of a new law on the appointment of all types of pensions¹;

— specific provision of Article 79.1 of the Law of Ukraine «On Banks and Banking» dated December 7, 2000 No. 2121–III as amended, namely «which are covered by the supervisory activities of the National Bank of Ukraine». The impugned norm provided that «a bank or other persons covered by the supervisory activities of the National Bank of Ukraine have the right to appeal in court in the manner prescribed by law decisions, actions or omissions of the National Bank of Ukraine or its officials», which restricted access to court².

1.3. In its seven decisions, the Court established *the conformity of certain provisions of the laws of Ukraine with the Constitution of Ukraine*:

— provisions of clauses 4, 8, 9, 11, 13, 17 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII as amended³;

— provisions of Article 190.5, Article 309.1.1, Article 309.3 of the Criminal Procedure Code of Ukraine on the prohibition of appeals against the decision of the investigating judge on permission to detain for the purpose⁴;

— provisions of Article 23.1 of the Law of Ukraine «On Mortgage» dated June 5, 2003 No. 898–IV⁵;

— provisions of Article 97.1.4 of the Law of Ukraine «On the National Police» dated July 2, 2015 No. 580–VIII as amended⁶;

¹ Decision of the Second Senate of the Constitutional Court dated June 18, 2020 No. 5-r (II)/2020 in the case upon the constitutional complaint of a citizen of Ukraine Olha Levchenko regarding the compliance of the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provision» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» dated March 2, 2015 No. 213–VIII with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the Second Senate of the Constitutional Court dated June 24, 2020 No. 6-r(II)/2020 in the case upon the constitutional complaints of Eduard Kariakin and Ukraine Eco Coal Trade House LLC regarding the compliance of the provisions of Article 79.1 of the Law of Ukraine «On Banks and Banking» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 18, 2020 No. 2-r/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the compliance of specific provisions of clauses 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 17, 2020 No. 5-r/2020 in the case upon the constitutional complaint of Viktor Tatkov concerning the conformity of specific provisions of Article 190.5, Articles 309.1.1 and 309.3 of the Code of Criminal Procedure to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁵ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 14, 2020 No. 8-r/2020 in the case upon the constitutional complaint of Andrii Dermenzhy regarding the conformity of the provisions of Articles 23.1 and 23.2 of the Law on Mortgage with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁶ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October, 22 2020 No. 12-r/2020 in the case upon the Constitutional complaints of O. Davymoka, M. Boyko, V. Kriuk and V. Tokarenko

- provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine»¹;
- provisions of Article 97.1.3 of the Law of Ukraine «On the National Police» dated July 2, 2015 No. 580–VIII as amended²;
- provisions of Article 88.1 of the Law of Ukraine «On Notaries» dated September 2, 1993 No. 3425–XII³.

2. Pursuant to the provisions of Article 152.2 of the Constitution of Ukraine and Article 91 of the Law of Ukraine “On the Constitutional Court of Ukraine”, the Court has the right *to postpone the repeal of laws*, other acts or certain provisions declared unconstitutional. On this basis, in two decisions, the Court postponed the repeal of:

- Article 375 of the Criminal Code of Ukraine — for six months from the date of the Court’s decision on its unconstitutionality (the Verkhovna Rada of Ukraine must bring the regulations established by this article, which are declared unconstitutional, in accordance with the Constitution of Ukraine and this Decision) (Decision dated June 11, 2020 No. 7-r/2020);
- certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» dated October 14, 2014 No. 1698–VII as amended — for three months from the date of adoption by the Court of this Decision. «Given the need to ensure the proper functioning of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine must immediately bring the provisions of Ukrainian legislation in line with this Decision» (Decision dated September 16, 2020 No. 11-r/2020).

3. Pursuant to the provisions of Article 97 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», in its 4 decisions the Court *established the procedure for their implementation and provided relevant recommendations*:

on conformity of the provisions of Article 97.1.4 of the Law of Ukraine «On the National Police» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

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

² Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine dated April 23, 2020 No. 3-r(I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of Serhii Zinchenko regarding the conformity of the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the First Senate of the Constitutional Court of Ukraine dated July 1, 2020 No. 7-r (I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of the «Ukrkava» Limited Liability Company on the constitutionality of Article 88.1 of the Law «On Notary» with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

— declaring unconstitutional certain provisions of the Law of Ukraine «On Pensions» dated November 5, 1991 No. 1788–XII as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pensions» dated March 2, 2015 No. 213–VIII (Decision dated January 23, 2020 No. 1-r/2020), the Court stated that the provisions are applicable in the wording before amendment by the Law No. 213–VIII for persons who worked before April 1, 2015 in the positions specified in these norms;

— recommended to the Verkhovna Rada of Ukraine to immediately bring the provisions of the legislation of Ukraine in line with the Decision dated February 18, 2020 No. 2-r/2020;

— pointed out that the relevant provisions of the laws as amended were subject to application and recommended that the Verkhovna Rada of Ukraine immediately bring the provisions declared unconstitutional in line with the Decision dated March 11, 2020 No. 4-r/2020;

— pointed to the urgency of bringing the provisions of the legislation of Ukraine in line with the Decision dated September 16, 2020 No. 11-r/2020 by the Verkhovna Rada of Ukraine.

As in previous years of its activity, in substantiating its decisions on the protection of human and citizen's rights and freedoms, the Court referred to generally accepted norms and standards in the field of protection of human rights, international standards in the field of protection of human and citizen's rights and freedoms and the case law of the European Court of Human Rights. Relying on the provisions of international law, the position of the European Court of Human Rights and the opinions of the Venice Commission, the Court de facto promotes the development of domestic rule-making and law enforcement towards a modern understanding of human rights and freedoms enshrined in the 1950 Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which is aimed at establishing Ukraine as a law-based state and strengthening the authority of the Court.

I hope that the presented collection of acts of the Constitutional Court of Ukraine will be useful for employees of public authorities and bodies local self-government, specialists in the field of constitutional law, professors and students of law schools and faculties, as well as for all others interested in the development of law in Ukraine.

**Chairman
of the Constitutional Court of Ukraine**

O. TUPYTSKYI

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ**

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

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

Справа № 3-154/2019(3522/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

у с т а н о в и в:

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

рішенні у його справі — постанові Другого апеляційного адміністративного суду від 23 квітня 2019 року.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Положення частин першої, другої статті 34 Конституції України кореспондуються з пунктом 1 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, згідно з якою кожен має право на свободу вираження поглядів; це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Пунктом 2 статті 19 Міжна-

родного пакту про громадянські і політичні права 1966 року передбачено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

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

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

Зазначені конституційні приписи дістали свій розвиток у Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657–ХІІ зі змінами (далі — Закон № 2657), який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації (преамбула). Відповідно до Закону № 2657 кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів; реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні

та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб (стаття 5); право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина друга статті 6).

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

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

Конституційний Суд України також зазначив, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві; метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019).

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

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

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

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визна-

чених Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939—VI зі змінами (далі — Закон № 2939), та інформації, що становить суспільний інтерес, визначено Законом № 2939.

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

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

Відповідно до частини першої статті 147 Конституції України та статті 1 Закону № 2136 Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 147 Основного Закону України).

За Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України, зокрема, належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Мі-

ністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за конституційними поданнями Президента України, щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 147, пункт 1 частини першої, частина друга статті 150);

2) офіційне тлумачення Конституції України за конституційними поданнями Президента України, щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 147, пункт 2 частини першої, частина друга статті 150);

3) надання за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 151);

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (частина друга статті 151);

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина шоста статті 111, частина третя статті 151);

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159);

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини першої статті 85);

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

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (стаття 151¹).

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

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

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

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

Водночас статтею 6 Закону № 2939 встановлено, що конфіденційна, таємна та службова інформація є інформацією з обмеженим доступом (частина перша); обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (части-

на друга); інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше (частина четверта); обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ; якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (частина сьома).

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

Так, у статті 6 Закону № 2136 передбачено, що розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань, коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Конституційного Суду України; закриті пленарні засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом; осіб, які виявили бажання бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України, допускають до приміщення Конституційного Суду України та до Зали засідань Конституційного Суду України в порядку, встановленому Регламентом Конституційного Суду України; представники засобів масової інформації, акредитовані в Конституційному Суді України, можуть здійснювати відео- та фотофіксацію, вести аудіозапис відкритої частини пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України, сенату Конституційного Суду України в порядку, встановленому Регламентом Конституційного Суду України.

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

Суду України ухвалює рішення на закритій частині пленарного засідання (частина восьма); виступи суддів Конституційного Суду України на закритій частині пленарного засідання сенату Конституційного Суду України є службовою інформацією і не можуть бути розголошені (частина дев'ята); протокол закритої частини пленарного засідання сенату Конституційного Суду України не розголошується і зберігається окремо від матеріалів справи (частина десята).

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

Питання доступу до публічної інформації в Конституційному Суді України врегульовано статтею 42 Закону № 2136, якою встановлено, що акти Конституційного Суду України, засідання Конституційного Суду України та інформація щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України, є відкритими, якщо інше не встановлено Законом № 2136; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Конституційному Суді України усної або письмової інформації про результати розгляду його справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до рішення Конституційного Суду України в порядку, встановленому Законом № 2136; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, перебіг справи, дату і час засідання сенату Конституційного Суду України, Великої палати Конституційного Суду України є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України, якщо інше не встановлено Законом № 2136; Конституційний Суд України на своєму офіційному вебсайті оприлюднює: інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань Великої палати Конституційного Суду України та сенатів Конституційного Суду України, пресрелізи, іншу інформацію; матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки

щодо розглянутих Конституційним Судом України справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Конституційного Суду України; щорічну інформаційну доповідь Конституційного Суду України; Конституційний Суд України надає інформацію за запитом відповідно до Закону № 2939; інформація за запитом щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається; оприлюднення та надання інформації за запитом забезпечує Секретаріат Конституційного Суду України.

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

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

Із дослідження оспорюваних положень Закону № 2136 вбачається, що вони стосуються втручання в особисту свободу кожного в частині права на доступ до інформації, гарантованого статтею 34 Конституції України. Хоча статтею 34 Конституції України імпліцитно передбачено конституційне право особи на доступ до інформації, якою володіє орган публічної влади, однак це право не є абсолютним і може бути обмежене у випадках, визначених частиною третьою цієї статті. До того ж встановлене оспорюваними положеннями Закону № 2136 обмеження має темпоральну дію і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України певної справи. Отже, таке обмеження може бути здійснене лише відповідно до закону, з легітимною метою та має бути необхідним у демократичному суспільстві.

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

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

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

Оскільки конституційне подання та конституційне звернення, які подаються органами публічної влади та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, мають ознаки публічності, то вони оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України. Конституційна скарга відповідно до статей 55, 56, 77 Закону № 2136 є індивідуальною формою звернення до Конституційного Суду України, містить персональні дані особи (конфіденційну інформацію про особу), передумовою її подання є застосування закону України (його окремих положень) в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Оскільки вимоги до конституційної скарги, визначені у статтях 55, 56 Закону № 2136, та умови її прийнятності за статтею 77 Закону № 2136, а також правове обґрунтування, яке суб'єкт права на конституційну скаргу покладає в основу своєї конституційної скарги, практично завжди індивідуалізовані, є результатом інтелектуальної діяльності та відображають бачення суб'єктом права на конституційну скаргу відповідної правової ситуації, то тексти конституційних скарг не є публічною інформацією і не оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України.

Відповідно до статті 11 Закону № 2657 інформація про фізичну особу (персональні дані) — це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (частина перша); не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини; до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність,

освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (абзац перший частини другої). Згідно з частиною другою статті 21 Закону № 2657 інформація про фізичну особу є конфіденційною.

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

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

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

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

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

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що обмеження, встановлене у другому реченні частини четвертої статті 42 Закону № 2136, стосовно ненадання інформації за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, ґрунтується на приписах закону, переслідує таку легітимну мету, як захист прав осіб, зокрема права на невтручання в особисте і сімейне життя, гарантованого статтею 32 Конституції України, та забезпечення конституційного принципу незалежності діяльності Конституційного Суду України у ході реалізації ним своїх юрисдикційних повноважень у формі конституційного провадження у справах за конституційними

поданнями, конституційними зверненнями, конституційними скаргами, і є необхідним у демократичному суспільстві. Вказане законодавче обмеження не є цензурою у сфері конституційного провадження, оскільки має тимчасовий характер і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України справи.

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

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України».

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

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

ПЕРШИЙ СЕНАТ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

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

V. Yu. Pleskach appealed to the Constitutional Court to review the conformity of the provisions of the second sentence of Article 42.4 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» No. 2136–VIII dated 13 July 2017 (hereinafter referred to as the

Law No. 2136) to the provisions of Articles 8.1, 15.3, 34 of the Constitution (constitutionality). The second sentence of Article 42.4 of the Law No. 2136 stipulates that no information shall be provided upon request concerning the cases pending before the Court.

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

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

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

The managers of information for the purposes of the Law No. 2939 are, in particular, the subjects of power, i.e. bodies of state power, other state bodies, local self-government bodies, bodies of power of the Autonomous Republic of Crimea, other subjects exercising their managerial functions in accordance with legislation and decisions of which are binding (Article 13.1.1). According to Article 13.4 of the Law No. 2939, all managers of information, irrespective of the legal act on the ground of which they are acting, must be guided by the Law No. 2939 when deciding on access to information.

Pursuant to the content of Article 3.1 of the Law No. 2136, the Constitutional Court acts in accordance with the powers established

by the Constitution; the Law No. 2136 establishes the procedure for organisation and activity of the Constitutional Court, the procedure for constitutional proceedings, the procedure for consideration of cases and the execution of decisions and opinions.

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

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

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

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

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

Although Article 34 of the Constitution implicitly provides for a person's constitutional right to access to information in possession of a body of public power, this right is not absolute and may be restricted in the cases specified in paragraph three of this article. In addition, the restriction set out in the disputed provisions of the Law No. 2136 has a temporal effect and ends at the same time as the Constitutional

Court concludes consideration of a particular case. Therefore, such a restriction can be implemented in pursuance to the law only, with a legitimate aim, and should be necessary in a democratic society.

The Constitutional Court proceeds from the fact that it considers cases upon constitutional petitions, constitutional appeals, and constitutional complaints within the powers defined by the Constitution. Therefore, all documents submitted to the Constitutional Court by the subjects of the right to constitutional petition, constitutional appeal, constitutional complaint, as well as received and drafted in the course of constitutional proceedings and formed into the case, should be considered as case files. Any case file considered by the Constitutional Court may contain restricted information.

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

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

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

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

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

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

References:

Decisions of the Constitutional Court:

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

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

No. 5-r (I)/2019 dated July 12, 2019.

The Universal Declaration of Human Rights (1948);

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

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

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

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Lytvynov expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Відповідно до статті 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір; здійснення цих

прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

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

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

За пунктом 3 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність; воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: для поважання прав і репутації інших осіб; для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Конституційний Суд України в абзаці шостому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 наголосив, що Конституцією України визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, оскільки реалізація цих прав не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні

інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, у тому числі й конституційне право особи на невтручання в її особисте і сімейне життя.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (друге речення абзацу шостого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України (Перший сенат) в абзаці другому пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019 вказав, що під правомірним обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина слід розуміти передбачену Конституцією України можливість втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, яке відповідає вимогам верховенства права, потрібності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві; метою такого обмеження є охорона основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок.

У зв'язку з наведеним є підстави вважати, що статтю 34 Конституції України треба трактувати як таку, що імпліцитно передбачає конституційне право особи на доступ до інформації, якою володіє орган публічної влади. Вказане право не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, що передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права на доступ до інформації

законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісний зміст такого права.

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

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

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

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

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

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

3.1. У положеннях статті 42 Закону, якими врегульовано питання доступу до публічної інформації у Конституційному

Суді України, передбачено, що акти Конституційного Суду України, засідання Конституційного Суду України та інформація щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України, є відкритими, якщо інше не встановлено Законом; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Конституційному Суді України усної або письмової інформації про результати розгляду його справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до рішення Конституційного Суду України в порядку, встановленому Законом; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, перебіг справи, дату і час засідання сенату Конституційного Суду України, Великої палати Конституційного Суду України є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Конституційного Суду України, якщо інше не встановлено Законом; Конституційний Суд України на своєму офіційному вебсайті оприлюднює: інформацію про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань Великої палати Конституційного Суду України та сенатів Конституційного Суду України, пресрелізи, іншу інформацію; матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Конституційним Судом України справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сенату Конституційного Суду України чи Великої палати Конституційного Суду України та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Конституційного Суду України; щорічну інформаційну доповідь Конституційного Суду України; Конституційний Суд України надає інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; інформація за запитами щодо матеріалів справи, яку розглядає Конституційний Суд України, не надається; оприлюднення та надання інформації за запитами забезпечує Секретаріат Конституційного Суду України.

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

інформації про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

*м. Київ
23 січня 2020 року
№ 1-р/2020*

Справа № 1-5/2018(746/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

ціальної політики України Мушиніна В. В., першого заступника Голови правління Пенсійного фонду України Шамбіра М. І., заступника голови ради Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнська асоціація пенсіонерів» Ходаківського М. Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

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

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

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

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

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

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

— абзацу третього пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого за-

безпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668–VI (далі — Закон № 3668) зі змінами, внесеними Законом № 213;

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

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

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

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

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

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Враховуючи зміст статті 8 Конституції України, розвиваючи практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, у тому числі, в контексті основоположних таких його складових, як принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року

у Доповіді «Верховенство права» вказала, що основними критеріями розуміння верховенства права, зокрема, є: доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним), питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом, влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; рівність перед законом.

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

3.2. «Одним із елементів конституційного принципу верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної» (абзац шостий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність є ключовою у питанні розуміння верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин; юридична визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «легітимні очікування») (Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

Принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності норм права, зокрема їх передбачуваності

(прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави у сферу його прав.

Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

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

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

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

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

б) працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці, — за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 30 років у чоловіків, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначених роботах, і не менше 25 років у жінок, з них не менше 10 років на зазначених роботах;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У Законі № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, збережено вказану пропорцію щодо зменшення пенсійного віку для чоловіків і жінок стосовно загального пенсійного віку без урахування різниці між пенсійним віком для чоловіків і жінок. У частині першій статті 13 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, встановлено однаковий пенсійний вік для чоловіків та жінок, а саме: у пункті «а» — 50 років (на 10 років менше, ніж загальний пенсійний вік), у пунктах «б»–«з» — 55 років (на 5 років менше, ніж загальний пенсійний вік).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

г) бортпровідники:

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

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

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

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

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

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

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

Згідно зі статтею 13, частиною другою статті 14, пунктами «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 у редакції до внесення змін Законом № 213 у осіб, які належать до категорій працівників, вказаних у цих нормах, виникли легітимні очікування щодо реалізації права виходу на пенсію. Однак оспорюваними положеннями Закону № 213 змінено нормативне регулювання призначення пенсій таким особам.

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

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

Таким чином, стаття 13, частина друга статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, якими передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років для працівників,

визначених у вказаних нормах, порушують легітимні очікування таких осіб, а отже, суперечать частині першій статті 8 Конституції України, тобто порушують принцип верховенства права, складовою якого є юридична визначеність.

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

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

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

«3. Тимчасово, у період з 1 квітня 2015 року по 31 грудня 2015 року, у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом, підвищується розмір пенсії, обчислений відповідно до статті 28 цього Закону. Перерахунок пенсії проводиться з дня встановлення нового розміру прожиткового мінімуму.

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

на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), після звільнення з роботи або припинення такої діяльності пенсія перераховується з урахуванням прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом на дату звільнення з роботи або припинення такої діяльності».

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

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

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

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

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

Конституційний Суд України Рішенням від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 визнав вказане положення Закону № 2453 у редакції Закону № 213 неконституційним, і воно втратило чинність

з дня ухвалення Конституційним Судом України зазначеного рішення.

У конституційному поданні також міститься твердження щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) частини четвертої статті 141 Закону № 2453 у редакції Закону № 213, згідно з якою умови та порядок перерахунку раніше призначеного щомісячного довічного грошового утримання суддів Конституційного Суду України визначаються Кабінетом Міністрів України.

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

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

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

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

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

Згідно з абзацом третім пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 3668 у редакції Закону № 213

порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам встановлюється законодавством незалежно від дати призначення пенсії (щомісячного довічного грошового утримання). Тобто у вказаній нормі йдеться про порядок виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання) працюючим пенсіонерам, встановлений законодавством у цілому, без конкретизації.

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

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

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

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

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

в и р і ш и в:

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

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

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

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

а) працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, — за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

є) робітниці текстильного виробництва, зайняті на верстатах і машинах, — за списком виробництв і професій, затверджуваним

у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, — після досягнення 50 років і при стажі зазначеної роботи не менше 20 років;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

чоловіки — після досягнення 50 років і при загальному стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 12 років 6 місяців

роботи по безпосередньому управлінню польотами повітряних суден;

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

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

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

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

чоловіки — не менше 20 років;

жінки — не менше 17 років 6 місяців.

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

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

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

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

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

г) бортпровідники:

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

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

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

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

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

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

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

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

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

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

Legal certainty implies that the legislator must seek clarity and precision in the presentation of the rules of law. Depending on the circumstances, each individual should be aware what particular rule of

law is applicable in a particular case and have a clear understanding of the occurrence of specific legal consequences in the relevant legal relationship, given the reasonable and predictable stability of the rules of law.

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

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

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

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

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

Individuals belonging to a certain category of employees were parties to a legal relationship in which they objectively anticipated the occurrence of the corresponding consequences, namely granting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The mentioned employees, who are exempted from work on the direct flight control of aircraft due to health (due to illness), given

the length of service for men at least 10 years and for women at least 7 years 6 months, are entitled to a pension in proportion to the time worked.

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

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

men — at least 20 years;

women — at least 17 years 6 months.

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

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

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

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

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

d) flight attendants:

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

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

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

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

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

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

References:

Decisions of the Constitutional Court:

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

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

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

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Lytvynov expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

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

Конституційний Суд України 23 січня 2020 року ухвалив Рішення № 1-р/2020 (далі — Рішення), у якому визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 13, частину другу статті 14, пункти «б»–«г» статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII (далі — Закон № 1788) зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213).

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

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

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

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

Погоджуючись із визнанням Конституційним Судом України неконституційними положень статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»—«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, вважаю за необхідне на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку щодо підходу, обраного Конституційним Судом України для обґрунтування Рішення.

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

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

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

У статті 46 Основного Закону України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом; визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян; встановлено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України вказав, що зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків (абзаци третій, четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначав, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам гро-

мадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави; гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

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

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

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

З дослідження наведених положень Закону № 1788 вбачається, що ними передбачено зниження пенсійного віку для певних

категорій працівників, що обумовлено здійсненням негативного впливу на їх здоров'я через зайнятість на шкідливих, особливо шкідливих, важких, особливо важких роботах, які визнано парламентом і урядом шляхом фіксації цих осіб у списках № 1 і № 2. Тим самим законодавець фактично підтвердив високу ймовірність настання для названої категорії громадян такого соціального ризику, як повна втрата ними працездатності, про який ідеться в частині першій статті 46 Конституції України.

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

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

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

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

З аналізу підстав пенсійного забезпечення за вислугу років випливає, що набуття особою права на пенсію за вислугу років зумовлено наявністю у цієї особи спеціального страхового стажу роботи як факту причинного зв'язку з професійною діяльністю та втратою професійної працездатності за медичним критерієм, що характеризує стан її здоров'я. З наведеного вбачається, що втрата професійної працездатності не може залежати від до-

сягнення працівником певного віку, оскільки у протилежному випадку це суперечитиме юридичній природі пенсії за вислугу років.

Конституційний Суд України у абзаці шостому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 зазначив, що мета призначення пенсії за вислугу років — забезпечити потрібні умови життя особам, робота яких пов'язана зі швидкою втратою професійних навичок (працездатності), що може настати до досягнення цими особами віку, потрібного для набуття права на пенсію за віком; призначення пенсії за вислугу років є додатковою соціальною гарантією для осіб, які в особливих умовах виконували певні професійні функції.

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

4. Конституційний Суд України, ухвалюючи Рішення, дійшов висновку, що положеннями статті 13, частини другої статті 14, пунктів «б»—«г» статті 54 Закону № 1788 зі змінами, внесеними Законом № 213, передбачено поетапне підвищення на 5 років віку виходу на пенсію на пільгових умовах з урахуванням відповідного стажу роботи та на пенсію за вислугу років. Таким чином, орган конституційної юрисдикції визнав той факт, що особам, які належать до категорій працівників, вказаних у названих нормах, було змінено умови призначення пенсій. До того ж така зміна умов призначення пенсій призвела до погіршення правового становища осіб, які мають право на призначення відповідних пенсій.

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

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

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

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

Справа № 1-15/2018(4086/16)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

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

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

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернувся Верховний Суд України з клопотанням розглянути питання щодо відповід-

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

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

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

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

Верховний Суд України вважає, що оспорюваними положеннями пункту 17 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «створено нову самостійну норму щодо поведінки... суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та

стосовно участі їх у конкурсі, у зв'язку із чим створюється правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII, що суперечить частині першій статті 8, частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Основного Закону України».

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

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

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

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

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

Визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої

суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди.

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

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

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

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

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

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

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

Таким чином, системний аналіз змін до Конституції України, внесених Законом № 1401, вказує на те, що вони не були

спрямовані на припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду України як органу державної влади через вилучення слова «України» — власної назви держави — із словесної конструкції «Верховний Суд України».

Конституційний Суд України вважає, що Закон № 1401 не порушив принципу інституційної безперервності функціонування найвишого інституту судової влади, який після набрання чинності Законом № 1401 продовжує діяти під назвою «Верховний Суд».

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

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

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

У Конституції України після внесення змін Законом № 1401 закріплено, що суддя обіймає посаду безстроково; призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом; у випадках реорганізації чи ліквідації окремих

судів, утворених до набрання чинності Законом № 1401, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом; особливості переведення судді на посаду в іншому суді можуть бути визначені законом (частина п'ята статті 126, частина друга статті 128, підпункт 5 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення»).

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

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

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

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

Відповідно до пункту 14 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «судді Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і

кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України мають право брати участь у конкурсі на посади суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

посаді судді щонайменше три роки з дня прийняття щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу.

В інших випадках, коли суддя іде у відставку після набрання чинності цим Законом, розмір щомісячного довічного грошового утримання становить 80 відсотків суддівської винагороди, обчисленої відповідно до положень Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41–45, ст. 529; 2015 р., №№ 18–20, ст. 132 із наступними змінами). За кожний повний рік роботи на посаді судді понад 20 років розмір щомісячного довічного грошового утримання збільшується на два відсотки грошового утримання судді, але не може бути більшим ніж 90 відсотків суддівської винагороди судді, обчисленої відповідно до зазначеного Закону».

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

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

Визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід’ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; такими гарантіями є надання їм за рахунок держави матеріального забезпечення (суддівська винагорода, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо) та надання їм у майбутньому статусу судді у відставці; право судді у відставці на пенсійне або щомісячне довічне грошове утримання є гарантією належного здійснення правосуддя і незалежності працюючих суддів та дає підстави висувати до суддів високі вимоги, зберігати довіру до їх компетентності і неупередженості; щомісячне довічне грошове утримання судді спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти

додаткові матеріальні блага, зокрема обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу; конституційний принцип незалежності суддів означає, в тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); статус судді та його елементи, зокрема матеріальне забезпечення судді після припинення його повноважень, є не особистим привілеєм, а засобом забезпечення незалежності працюючих суддів і надається для гарантування верховенства права та в інтересах осіб, які звертаються до суду та очікують неупередженого правосуддя (абзаци п'ятий, шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22. Конституційний Суд України вважає, що є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність)

положень пунктів 22, 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

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

в и р і ш и в:

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

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

— пункту 7 «та ліквідуються» в частині Верховного Суду України;

— пункту 14 «судді Верховного Суду України»;

— пункту 25.

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

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

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

законом;

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

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

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

The disputed provisions of the Law «On the Judiciary and Status of Judges» No. 1402–VIII dated June 2, 2016, as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1402), provided for, in particular, the formation of the Supreme Court; termination of activity and liquidation of the Supreme Court of Ukraine; holding a competition for the offices of judges of the Supreme Court; participation of judges whose powers have been terminated in connection with the expiration of the five-year term for which they had been appointed, in the competition for the office of judge on the grounds stipulated by the Law No. 1402; dismissal of a judge by a decision of the High Council of Justice in the event of judge's non-compliance with the criteria for competence, professional ethics or integrity

established upon the results of evaluation or refusal of a judge to undergo such evaluation; granting only to judges who, by the results of a qualification evaluation, have confirmed suitability for their position (the ability to administer justice in the relevant court), the right to receive a judge's remuneration and monthly lifetime allowance in the amounts specified by the Law No. 1402.

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

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

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

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

The systemic analysis of the Constitution's provisions «the highest judicial body in the system of courts of general jurisdiction» and «the highest court in the judiciary system of Ukraine» in conjunction

with the provisions of the laws of Ukraine on judiciary and judicial procedure gives the Constitutional Court grounds to assert that the removal of the word «Ukraine» — the state's own name — from the word combination «Supreme Court of Ukraine» did not affect the constitutional status of this body of state power.

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

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

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

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

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

Comparative analysis of the provisions of the Constitution before and after the amendments of the Law No. 1401, the provisions of the

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

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

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

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

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

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

The establishment by the provisions of paragraph 25 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 1402 of different approaches to the procedure for calculating the monthly life allowance

for judges who retire is contrary to the provisions of Article 126.1 of the Basic Law on guaranteeing the independence of judges by the Constitution and the laws.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

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

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

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

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

References:

Decisions of the Constitutional Court:

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

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

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

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary dated March 16–17, 2012;

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

Separate opinion:

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

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

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

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України

вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення, оскільки маю зауваження щодо таких його аспектів:

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

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

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

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

Насправді проблематика положень пункту 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо матеріального забезпечення суддів у відставці є набагато глибшою, ніж

про це зазначено у Рішенні, і стосується дотримання принципу єдності статусу суддів, тому мотивація неконституційності цих положень Закону мала бути викладена з урахуванням розуміння сутності цього принципу.

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

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

Для осмислення сутності принципу єдності статусу судді доцільно застосувати тест на дискримінацію, тим більше, що, зважаючи на закріплені в Конституції України принцип верховенства права¹ (частина перша статті 8) та принцип недопусти-

¹ Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, однією з обов'язкових складових принципу верховенства права визначила заборону дискримінації, яка означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб, будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою — раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу (пункт 64). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

мости дискримінації (частина друга статті 24), можна стверджувати, що недискримінаційний підхід є засадою функціонування усієї правової системи України, а отже — основою правового регулювання будь-якої сфери суспільного життя, у тому числі питань конституційно-правового статусу судді. Тест на дискримінацію, як відомо, полягає у недопущенні поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях; відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та метою, яка переслідується¹.

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

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

Встановлені в міжнародних актах гарантії незалежності суддів, у тому числі щодо їх матеріального забезпечення, однаковою

¹ Див., наприклад, § 48, § 49 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» від 7 листопада 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984.

мірою стосуються кожного судді, і це обумовлено здійсненням ним саме суддівської функції, а відмінності у наданні вказаних гарантій не повинні негативно впливати на здійснення суддею правосуддя і мають бути обґрунтованими. Такі висновки підтверджуються і міжнародними актами, зокрема:

— рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку судді і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість; винагорода може бути різною: залежно від стажу роботи, характеру обов'язків, виконання яких покладено на суддів у їх професійному статусі, та від важливості обов'язків, що покладаються на них; оцінюватися ці фактори повинні відверто і відкрито; законом передбачено, що судді, які досягли пенсійного віку і працювали на посаді судді зазначений період, отримують пенсію по старості, рівень якої має бути якомога ближчим до рівня їхньої останньої заробітної плати на посаді судді (пункти б.1, б.2, б.4 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року)¹;

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

Таким чином, будь-які відмінності у рівні щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, як і в оплаті праці повноважного судді, мають бути обумовлені необхідністю гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя, що є спільною ключовою діяльністю суддів у контексті єдності їх статусу, а також такі відмінності мають бути обґрунтованими, тобто виправданими об'єктивними чин-

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

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

никами, які впливають із статусу судді, зокрема, стажем судді на посаді, характером, складністю виконуваних ним обов'язків та іншими складовими суддівської кар'єри.

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

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

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

2.1. Вважаю, що закриття Конституційним Судом України конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом, було поспішним. Хоча конституційне подання дійсно не містило належного обґрунтування неконституційності вказаних положень Закону, однак це, на мій погляд, не перешкоджало його розгляду Конституційним Судом України у цій частині. Упродовж останніх трьох років актуальною є конституційно-правова проблема щодо

звільнення судді з посади через незадовільні результати оцінювання судді на відповідність займаній посаді чи відмову від такого оцінювання, яка, очевидно, потребує нагального вирішення задля забезпечення конституційних гарантій незалежності судді, дотримання принципу верховенства права та конституційного правопорядку загалом.

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

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

Таким чином, визначене на конституційному рівні оцінювання судді на відповідність займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності поширюється, зокрема, на всіх працюючих суддів, які обрані до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (тобто до 30 вересня 2016 року), має тимчасовий характер, оскільки є спеціальним механізмом перехідного етапу судової реформи, який запроваджений задля досягнення однієї мети — оновлення суддівського корпусу у зв'язку із необхідністю відновлення до нього довіри суспільства.

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

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

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

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

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

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

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

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

положеннях Рекомендації, згідно із пунктом 49 якої, зокрема, забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності є ключовими елементами принципу незалежності суддів.

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

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

Не заперечуючи загалом важливості та корисності систем оцінювання суддів, які держава запроваджує із метою ефективного здійснення правосуддя, варто враховувати класичне призначення інституту оцінювання професійної діяльності судді, який за

будь-яких обставин не повинен нівелювати незалежність судді, особливо піддавати сумніву безстроковість його перебування на посаді.

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

Проблематику узгодження використання інституту оцінювання судді із незалежністю судової влади усесторонньо проаналізовано у Висновку Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року № 17 (2014). У цьому документі зазначено, що вказаний інститут притаманний багатьом європейським державам, використовується ними для різних цілей, і наслідки такого використання також неоднакові, можливе навіть звільнення судді з посади; наголошено також, що має бути дотриманий баланс між незалежністю судді та його оцінюванням, і, зрештою, судова незалежність повинна мати першочергове значення; незадовільні результати оцінювання не повинні (окрім виняткових обставин) призводити до звільнення судді з посади; це може відбутися лише у разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, або якщо об'єктивний висновок, отриманий в результаті оціню-

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

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

вання, однозначно підтверджує нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні¹.

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

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

Умова щодо винятковості вказаного заходу могла бути виконана через визначення законодавцем механізмів, які забезпечили би співмірність наслідків від незадовільних результатів оцінювання судді на відповідність займаній посаді до гарантування незалежності судді та його незмінюваності на посаді, зокрема,

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

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

за рахунок надання можливості судді усунути професійні недоліки у його роботі, виявлені у результаті вказаного оцінювання, шляхом підвищення ним своєї кваліфікації, звільнення лише тих суддів, у поведінці яких дійсно виявлено істотні суперечності із високим статусом судді.

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

В цілому підтримую Рішення, проте не згоден із закриттям конституційного провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» За-

кону, оскільки вважаю, що в конституційному поданні наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності вказаних положень. Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку стосовно зазначеного.

Відповідно до положень пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному Законом; виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

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

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

Конституційний Суд України у Рішенні дійшов висновку, що «судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду. Відтак фактична диференціація суддів Верховного Суду України та суддів

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

У Рекомендаціях CM/Res (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалених Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року, зазначено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності — ключові елементи принципу незалежності суддів; відповідно, судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує; термін перебування суддів на посаді має визначатися законом; призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції; достроковий вихід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я (пункти 49, 50). Вказане узгоджується з міжнародними стандартами щодо незалежності суддів.

Україна, набуваючи членства в Раді Європи, взяла на себе відповідальність щодо забезпечення незалежності судової влади. Проте вказане зобов'язання може бути реалізоване лише шляхом забезпечення незалежного перебування судді на посаді, в рамках приписів, передбачених Конституцією України. Хочу звернути увагу, що скасування на конституційному рівні інституту «призначення судді на посаду вперше» було кроком до забезпечення

європейських стандартів незмінюваності суддів — однієї з гарантій їх незалежності — під час перебування на посаді. Тому положення пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону не узгоджуються як з приписами Конституції України, так і з міжнародними стандартами.

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

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

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

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

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

слідки звільнення судді з посади» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

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

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

Зміст резолютивної частини Рішення

1. Конституційний Суд, зокрема, ухвалив таке:

«1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пунктів 4, 8, 9, 11, 13, 17 розділу XII

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

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

„Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами.

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

— пункту 7 „та ліквідуються“ в частині Верховного Суду України;

— пункту 14 „судді Верховного Суду України“;

— пункту 25.

...

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

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

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

Основні висновки Конституційного Суду

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

На мою думку, має окремі недоліки й мотивувальна частина Рішення, внаслідок чого є ризику хибного тлумачення його

змісту у цілому (мотивувальна та резолютивна частини) та потенційні проблеми з його подальшим виконанням.

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

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

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

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

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

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

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

¹ День початку діяльності Верховного Суду.

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

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

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

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

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

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

На мою думку, в Рішенні мало б бути закріплено те, що *Верховний Суд¹ взагалі не може бути ліквідований*, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, за винятком ухвалення рішення щодо такої ліквідації безпосередньо Українським народом.

На підставі наведеного можна дійти висновку, що наявна в Рішенні аргументація стосовно процедури ліквідації, зміни найменування, перегляду конституційних повноважень так званих конституційних органів² (абзац другий пункту 4 Рішення) в порядку внесення змін до Конституції України Верховною Радою України, на моє переконання, хибно застосована Конституційним Судом щодо Верховного Суду, оскільки рівень його своєрідної конституційної захищеності³ *більший* порівняно з такими конституційними органами, як, наприклад, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

¹ Власна назва (найменування) якого все ж може змінюватись шляхом внесення змін до Конституції України Верховною Радою України.

² Органи, власна назва (найменування), конституційні повноваження яких повністю або частково визначено в Конституції України.

³ Поряд з такими органами державної влади, як, наприклад, Верховна Рада України, Конституційний Суд України.

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

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

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

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

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

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

Закриваючи конституційне провадження в частині перевірки на відповідність Основному Закону України положень пункту 20 Закону № 1402, Конституційний Суд, на мою думку, мав визнати це положення таким, **що відповідає Конституції України**,

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

а не уникати відповіді стосовно цієї частини конституційного подання шляхом тверджень щодо його необґрунтованості.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У свою чергу 9 листопада 2017 року до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань було внесено реєстраційний запис щодо юридичної особи — *Верховний Суд*, код 41721784, адреса: 01043, м. Київ, Печерський район, вул. Пилипа Орлика, буд. 8.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Насправді, з цієї та інших частин Рішення залишається незрозумілим, по-перше, чи були ці судді повноважними в період з 15 грудня 2017 року до моменту набуття чинності Рішенням, по-друге, які інші акти (крім самого Рішення) та дії Верховної Ради України, Голови Верховного Суду та (або) інших органів та (або) посадових осіб необхідні для фактичного допуску цих суддів до здійснення правосуддя у складі Верховного Суду.

¹ 3 9 листопада 2017 року.

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

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

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

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

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

Висновки

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

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

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

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

**ОКРЕМА ДУМКА
VOTUM SEPARATUM**

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

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

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

— пункту 7 «та ліквідується» в частині Верховного Суду України;

— пункту 14 «судді Верховного Суду України»;

— пункту 25,

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

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

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

вважаю за необхідне висловити такі **вади** щодо концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— внесено зміни до процесуального законодавства, зокрема прийняті Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII, Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

У Рішенні Конституційний Суд України:

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

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

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

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

Згідно з пунктом 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 відповідність займаній посаді судді,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Висновку щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту Закону про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України від 10 грудня 2013 року № 747/2013 зазначила, що кваліфікаційні тести для всіх діючих суддів є дуже делікатним питанням і можуть поставити під за-

грозу незалежність суддів, тому їх слід уникати, а проблеми з кваліфікацією суддів мають вирішуватися шляхом ефективного дисциплінарного провадження в окремих випадках (пункт 48).

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

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

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

Також у пунктах 29, 44 Висновку № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року вказано, що держави-члени повинні розмежовувати оцінювання від дисциплінарних заходів та проваджень; звільнення з посади не повинно бути наслідком безпосередньо негативного оцінювання, а має відбуватися лише у випадку серйозного порушення дисциплінарних норм чи кри-

мінального законодавства або коли об'єктивні результати прямо підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої суддівські обов'язки на мінімально прийнятному рівні; водночас повинні існувати належні процесуально-правові засоби захисту судді, яких слід неухильно дотримуватися.

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

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

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

**Суддя
Конституційного Суду України**

П. Т. ФІЛЮК

РОЗБІЖНА ДУМКА

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

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

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

- припинення діяльності Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України (пункт 7);
- ліквідації «Верховного Суду України» та вищих спеціалізованих судів (пункти 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17);
- утворення «Верховного Суду» (пункт 4);
- початку роботи «Верховного Суду» (пункти 8, 9);
- проведення конкурсу на посаду судді «Верховного Суду» (пункти 13, 14, 17);
- призначення суддів «Верховного Суду» за результатами конкурсу (пункт 4);
- звільнення судді з посади за результатами оцінювання в разі виявлення невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або добросовісності (пункт 20);
- розміру суддівської винагороди та довічного грошового утримання, встановленого Законом № 1402–VIII (пункти 22, 23, 25).

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

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

2.2. Верховна Рада в розділі XII Закону № 1402–VIII «<...> детально закріпила порядок ліквідації найвищого судового органу (у зв'язку із семантичними змінами в назві) у спосіб, не передбачений ні основними положеннями Конституції України (щодо правосуддя), ні Перехідними положеннями до неї» (пункт 1.2 подання на с. 9), чим, на думку автора подання, «Верховна Рада України вийшла за межі своїх повноважень як єдиного державного органу законодавчої влади» (пункт 1.2 подання на с. 10);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.14. «<...> суддів згідно з Конституцією України (статті 127, 128) та Законом № 1402–VIII призначають лише на вакантну посаду судді до конкретного суду як юридичної особи й не можуть призначати на посаду в окремий підрозділ суду з касаційного розгляду певної категорії справ» (пункт 1.2 подання на с. 15);

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

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

2.17. «За майже столітню історію найвищий суд неодноразово змінював свою назву, структуру й підстави реорганізації <...>. Проте на сьогодні Верховний Суд України залишається правонаступником створеної майже 100 років тому найвищої

судової інстанції <...>. У зв'язку зі зміною політичного устрою найвищий суд країни часто змінював і назву, і структуру, але це ніколи не призводило до ліквідації найвищої судової інстанції як такої <...>. Історичний аспект існування та діяльності найвищого судового органу свідчить про те, що й після конституційної реформи в частині правосуддя може йтися виключно про реорганізацію Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів у єдину найвищу установу, а не про їх ліквідацію» (пункт 1.2 подання на с. 19);

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

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

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

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

це не передбачено нормами статті 126 Конституції України та не є дисциплінарним проступком» (пункт 1.3 подання на с. 25);

2.22. «Судді Верховного Суду України <...> мають бути переведені відповідно до положень частини третьої статті 82 Закону № 1402–VIII з Верховного Суду України й надалі обіймати аналогічні посади в штаті Верховного Суду. Лише після цього переведення може бути оголошено конкурс на вакантні посади у Верховному Суді» (пункт 1.3 подання на с. 25–26);

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

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

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

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

2.27. «<...> пункти 22 і 23 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII суперечать частині першій статті 24 та частині першій статті 126 Конституції України, оскільки істотно звужують конституційні гарантії незалежності суддів, порушуючи дію принципу пре-

зупинення невинуватості, гарантованого статтею 62 Конституції України, і рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 1.4 подання на с. 33);

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

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

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

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

4. Автор подання значною мірою угрунтував свою позицію на думці, що істотною ознакою «ліквідації» Верховного Суду України виступила «зміна назви», коли внаслідок внесених змін до Конституції зі словосполучення «Верховний Суд України» було вилучено слово «України». На це вказує низка тверджень у поданні, зокрема такі: «Зазначений пункт <...> не містить жодного положення щодо подальшої долі найвищого судового органу — Верховного Суду України (унаслідок зміни ним назви) <...>» (на с. 9); «<...> передбачено ліквідацію Верховного Суду України виключно із семантичними змінами в його назві» (на

с. 12); «<...> запроваджено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд з новою назвою — Верховний Суд» (на с. 13); «<...> законодавець визначив як ліквідація Верховного Суду України, незважаючи на виключно семантичні зміни в назві найвищого судового органу» (на с. 13); «<...> згідно з Конституцією України Верховний Суд України <...> зазнає семантичних змін у назві» (на с. 19). Зважаючи на це, слід дослідити, чи сталася зміна назви Верховного Суду України.

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

А. Чи сталася зміна назви Верховного Суду України?

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

7. По встановленні більшовицької влади юридичним оформленням радянського судового будівництва в Україні була постанова Народного секретаріату «Про введення народного суду» від 4 січня 1918 року, відповідно до якої головною ланкою судової системи були народні суди повітів і міст. Постанови й рішення народного суду були остаточними й не підлягали апеляційному та касаційному оскарженню. Крім цього, зазначена постанова передбачала створення революційних трибуналів. Рада Народних Комісарів 19 лютого 1919 року ухвалила Декрет про суд, за яким було скасовано всі суди, що їх утворили по-

передні режими. 20 лютого 1919 року було ухвалено Тимчасове положення про народні суди й революційні трибунали, а 16 квітня того ж року видано Декрет РНК УСРР «Про затвердження Верховного касаційного суду». Розгляд особливо важливих справ було доручено Верховному революційному трибуналові при ВУЦВК (Всеукраїнський центральний виконавчий комітет). У липні 1921 року на його базі було утворено Єдиний Верховний трибунал УСРР, що діяв як касаційна інстанція революційних трибуналів. 16 грудня 1922 року ВУЦВК ухвалив постанову про затвердження й уведення в дію з 1 лютого 1923 року Положення про судоустрій УСРР, згідно з яким було утворено «**Найвищий Суд УСРР**». Згідно з цим Положенням замість двох паралельних систем — народних судів і революційних трибуналів — було створено трирівневу систему судових установ: народний суд, губернський суд і Найвищий Суд Республіки, що був також касаційною інстанцією для губернських (потім — обласних) судів.

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

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

10. Проте словосполучу «**Верховний Суд**» як *власну назву установи* радянської республіки вже було застосовано в Конституції (Основному Законі) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року, де у розділі VII («Суд і прокуратура») стаття 84 визначала: «Правосуддя в Українській РСР здійснюється Верховним Судом Української РСР, обласними судами, спеціальними судами, що створюються за постановою Верховної Ради СРСР, народними судами». Відповідно стаття 86 містила формулу: «**Верховний Суд Української РСР є найвищим судовим**

органом Української РСР. На Верховний Суд Української РСР покладається *нагляд за судовою діяльністю всіх судових установ Української РСР*. Приписи розділу VII Конституції УРСР 1937 року було сформульовано на розвиток приписів Конституції СРСР 1936 року (званої як «Конституція Сталіна»), стаття 102 якої передбачала створення «Верховних судів союзних республік і автономних областей». У цьому разі словосполучення «Верховні суди союзних республік і автономних областей» застосовано також як *родове поняття, що не номінує одиничний об'єкт*.

(Довідково:

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

Проте видатний мовознавець зазначає: «<...> хибою словника показалося одначе те, що він побачив світ у невідповідний час. Його поява збіглася в часі з падінням Постишева і новою хвилею терору, яка поглинула голову Ради Народних Комісарів П. Любченка, керівників Народного комісаріату освіти В. Затонського і А. Хвилю, а тепер мала поглинути їхніх помічників. <...> Треба було ще козлів відпущення. І словник став одним із них. <...> 4 жовтня 1937 р. в „Правді“ був опублікований допис, спрямований проти Інституту мовознавства, приводом якого став саме „Російсько-український словник“ 1937 р. <...> Допис <...> з'явився під назвою „Как „очищали“ украинский язык“. Можна думати, що напад на словник був тільки приводом для загального нападу на Інститут мовознавства. <...> поскільки <...> свіжо виданий словник був на похваті, саме він опинився під зосередженим вогнем. Репортер писав: „Українські націоналісти доклали зусиль до того, щоб відірвати українську культуру від братньої російської культури і орієнтувати український народ на капіталістичний Захід, на фашистську Німеччину“; „<...> ворог народу Хвиля всі свої зусилля спрямував на те, щоб боротися з так званими „русизмами“, під якими часто розумілися зовсім законні та потрібні українські слова <...>. Словник перекладав російські слова *управлять, верховный* <...> українськими *керувати, найвищий* <...>. Кореспондент „Правди“ жадав, щоб відповідні російські слова фі-

гурували також в українській частині відповідних словникових гнізд. <...> Обвинувачення були такі безглузді, що працівники Інституту мовознавства на чолі з Мустяцю <...> наважилися в чемній формі відкинути їх, випадок винятковий у ті дні. Єдине, що вони визнали, це те, що слово *верховный* мало бути допущене також в українській мові. Суть питання полягала в тому, що до 1936–1937 року це слово в російській мові вживалося в словосполученні *верховный суд*, а це словосполучення в загальній практиці по-українськи віддавано як *найвищий суд*. Конституція 1936–1937 років запровадила новий урядовий орган, рос. *верховный совет*, і цю назву по-українськи віддавано як *верховна рада*. У своїх виправданнях Мустяця і його співробітники стверджували, що словник був уже надрукований, коли з'явилася ця назва, і обіцяли виправити це відставання в наступному виданні словника.

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

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

11. Ув ухваленій 7 жовтня 1977 року новій Конституції СРСР стаття 151 визначала: «В СРСР діють Верховний Суд СРСР, **Верховні Суди союзних республік**, Верховні Суди автономних республік, крайові, обласні, міські суди, суди автономних областей, суди автономних округів, районні (міські) народні суди, а також військові трибунали у Збройних Силах». Заслугує на увагу те, що в словосполуках «Верховний Суд СРСР», «Верховні Суди союзних республік», «Верховні Суди автономних республік» було вжито велику літеру стосовно обох слів у виразах: «**Верховний Суд**» і «**Верховні Суди**». З огляду на таке ці вирази можна сприймати як *власні назви* тих відповідних установ, що ще тільки належало створити в усіх союзних та автономних рес-

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

публіках безвідносно власного імені самих республік. У такий спосіб вираз «Верховний Суд» у рамках національно-державного устрою СРСР як федеративної держави став *власною назвою*, що була спільною для всіх республік — і союзних, і автономних. Тоді відповідно мали постати «Верховний Суд Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки», «Верховний Суд Білоруської Радянської Соціалістичної Республіки», «Верховний Суд Узбецької Радянської Соціалістичної Республіки» — і так до п'ятнадцяти. Те саме стосувалось усіх автономних республік: Башкирської, Бурятської, Дагестанської та решти тринадцяти — у рамках Російської РФСР, Каракалпацької — у рамках Узбецької РСР, Абхазької та Аджарської — у рамках Грузинської РСР, Нахичеванської — у рамках Азербайджанської РСР.

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

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

14. По проголошенні незалежності України до чинної на той час Конституції Української РСР відповідно до Закону від 17 вересня 1991 року № 1554–ХІІ було внесено зміни: згідно зі статтею 16 Закону в назві та тексті Конституції слова «Українська Радянська Соціалістична Республіка» та «Українська РСР» було замінено на слово «Україна». Така **механічна заміна слів не означала зміни назви суду**: «Верховний Суд» колишньої радянської республіки — Української РСР — без зміни свого статусу й своєї

функції машинально став «Верховним Судом» незалежної держави, якій ще з ухваленням *Акту про проголошення незалежності* від 24 серпня 1991 року було присвоєно *власну назву «Україна»*.

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

16. Із ухваленням 28 червня 1996 року Конституції як установчого акта незалежної держави, якій було присвоєну *власну назву «Україна»*, в структурі її влади відповідно до статті 125 (частина друга) посів місце **«Верховний Суд України»** як **«найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції»**. За цим «органом» як одиничним об'єктом було збережено його *власну назву «Верховний Суд»* — ту саму, що постала за Конституцією УРСР 1937 року та пізніше була збережена за Конституцією УРСР 1978 року. Єдиною відмінністю, властивою текстові Конституції 1996 року в цьому аспекті, була **зміна назви іншого одиничного об'єкта**: замість назви союзної республіки **«Українська РСР»** як одиниці федеративного устрою СРСР було застосовано назву вже незалежної держави — **«Україна»**. У рамках тексту Конституції України 1996 року словосполука **«Верховний Суд України»** містила *дві окремі власні назви*: одну — стосовно **«найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції»** як *одиничного об'єкта*, другу — стосовно самої держави як також *одиничного об'єкта*.

17. Під час опрацювання тексту змін до Конституції в рамках діяльності Конституційної Комісії (створеної задля цього за

Указом Президента України від 3 березня 2015 року № 190/2015) було внесено пропозицію: з метою вдосконалення тексту Конституції та прагнучи надати йому характер тексту Конституції незалежної держави шляхом усунення елементів, що залишилися у спадок від тексту радянського періоду, коли Україна не була незалежною державою — **вилучити зі словосполучки «Верховний Суд України» слово «Україна» як власну назву незалежної держави.** За головні аргументи на користь цього було наведено кілька.

По-перше, за радянських часів потреба застосування власних назв відповідних структурних одиниць союзної держави (СРСР) у поєднанні з власною назвою судового органу існувала через те, що власна назва судового органу, позначена як «Верховний Суд», була спільною для всіх ієрархічно підпорядкованих у рамках радянської системи відповідних органів (установ), коли одночасно існували «Верховний Суд СРСР» та, приміром, «Верховний Суд Української РСР» — водночас із рештою чотирнадцятьма «Верховними Судами» союзних республік, а також, приміром, «Верховний Суд Башкирської АРСР» — одночасно з рештою «Верховних Судів» у ще дев'ятнадцяти автономних республіках.

По-друге, практика конституцієтворення в країнах Європи свідчить про те, що в текстах конституцій європейських країн власну назву держави не додано до власної назви будь-якого з органів системи державної влади. Поодинокими винятками є конституції п'яти європейських посткомуністичних країн (без урахування незалежних держав, що утворилися внаслідок розпаду СРСР), коли йдеться про главу держави, то власна назва держави застосовується в поєднанні з інститутом глави держави (лише такі: «Президент Республіки Хорватія», «Президент Республіки Македонія», «Президент Республіки Польща», «Президент Румунії», «Президент Словацької Республіки»).

По-третє, той випадок, коли в часи вже незалежності нашої держави назву «Верховний Суд» доводилося застосовувати в поєднанні з назвою самої держави («Верховний Суд України») — через те, що на певному історичному етапі Конституція України, відповідно до змін за пунктом 16 Закону «Про внесення змін до статей 149 і 150 Конституції (Основного Закону) України» від 24 лютого 1994 року № 4013–ХІІ, передбачала наявність органу з такою самою назвою в автономній одиниці держави («Верховний Суд Республіки Крим») — утратив свою актуальність.

18. Конституційна Комісія дала згоду на означену пропозицію. Про це, зокрема, свідчить ухвалений текст конституційних змін у розділі «Правосуддя», де власну назву держави «Україна» було вилучено не лише зі словосполучки «Верховний Суд України», а й зі словосполучки «Генеральний прокурор України» (статті 84, 106, 131¹ чинної Конституції — «Генеральний прокурор»; у статтях 85, 106, 122, Конституції 1996 року — «Генеральний прокурор України»). Додатковим свідченням щодо цього є також чинний із 2 червня 2016 року підпункт 10 пункту 16¹ Розділу XV («Перехідні положення»), формула якого така: «Генеральний прокурор України, призначений на посаду до набрання чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“, здійснює повноваження Генерального прокурора до звільнення в установленому порядку, але не довше строку, на який його було призначено, та не може обіймати посаду два строки поспіль».

19. Погодившись у принципі на те, що текст Конституції потребує вдосконалення шляхом вилучення власної назви держави з усіх словосполук, що можуть сприйматися як назва органів влади, Конституційна Комісія водночас виходила з того, що на той час такого не можна було застосувати до тексту Розділу XII Конституції («Конституційний Суд України»), позаяк словосполучка «Конституційний Суд України» міститься також і в Розділі XIII («Внесення змін до Конституції України»), а внесення змін до Розділу XIII потребує їх затвердження всеукраїнським референдумом. Що ж стосується інших розділів Конституції, внесення змін до яких не потребує затвердження всеукраїнським референдумом (зокрема, розділів IV, V, VI), то в Конституційній Комісії погодились, що запроваджений підхід (вилучення власної назви держави з усіх словосполук стосовно органів влади) буде застосовано тоді, коли на порядку денному постане питання про внесення змін і до них.

20. Суб'єкт законодавчої ініціативи (Президент України) подав до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції в частині правосуддя з урахуванням позиції Конституційної Комісії щодо цього питання.

21. Викладене є юридичним підґрунтям, щоб стверджувати, що внесення змін до Конституції за Законом № 1401–VIII не мало

наслідком зміни назви Верховного Суду України. Грунтуючись на тому, що власна назва — це мовна одиниця, що її присвоєно, надано чи закріплено за відповідним одиничним об'єктом, словосполучу «Верховний Суд» слід сприймати як власну назву об'єкта номінації, чим відповідно до частини третьої статті 125 Конституції виступає інститут влади, за яким визначено статус «найвищого суду в системі судоустрою» держави. Отже, за чинною Конституцією України Верховний Суд є одиничним об'єктом у структурі влади держави, котра сама як одиничний об'єкт має власне-назву, що її присвоєно державі, — «Україна». Саме на це вказує й повна назва національного установчого акта — «Конституція України». У словосполучках «Конституція України» і «Верховний Суд України» назва нормативного акта («Конституція») та назва інституту влади («Верховний Суд») перебувають у стані підпорядкування: у першому випадку — установчий акт («Конституція») виступає елементом системи національного права держави, власне-назва якої — «Україна», у другому — інститут влади («Верховний Суд») є елементом устрою цієї держави.

22. Вилучення слова «Україна» зі словосполучки «Верховний Суд України», що є наслідком внесення змін до Конституції, не означає, що Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України не повинен в офіційному діловодстві (у своїх офіційних документах, як-то: бланки, судові рішення тощо) застосовувати присвоєну державі назву — «Україна». Навпаки — поряд із державним символом України, чим є Державний Герб України (Знак Княжої Держави Володимира Великого), Верховний Суд має застосовувати власне-назву держави «Україна», що може бути варіативним: або — Державний Герб України і напис «Верховний Суд України», або — Державний Герб України і напис «Україна. Верховний Суд».

Застосування в офіційному діловодстві Верховного Суду документів без власне-назви держави є неприпустимим.

23. Отже, мій висновок такий: усі позиції суб'єкта подання, побудовані на гаданому зв'язку між «ліквідацією» («припиненням діяльності», «реорганізацією») Верховного Суду України та «зміною назви» цього інституту влади, є юридично безпідставними.

Б. Чотириланкова система судів як критичний недолік Конституції 1996 року

24. Питання гаданої «ліквідації» («припинення діяльності», «реорганізації») Верховного Суду України слід розглядати в площині мети й наслідків конституційної реформи 2016 року, спрямованої на подолання критичного недоліку, властивого ухваленій 28 червня 1996 року Конституції України, приписи статті 125 якої були використані як конституційне підґрунтя запровадженої дещо згодом чотириланкової системи судів. Така система була предметом сталої критики з боку Венеційської Комісії упродовж тривалого часу через низку причин.

25. Щонайперше, така система видавалась «досить ускладненою та заплутаною», за якої існують «потенційні можливості процесуальної тяганини в судочинстві» [CDL-AD(2007)003, 20 березня 2007 року, параграф 18]. За оцінкою Венеційської Комісії, «наявність такої чисельної кількості рівнів судів спричиняється до надскладності й зволікань», тому «потреба в чотирьох рівнях судів є сумнівною» [CDL-AD(2010)026, 18 жовтня 2010 року, параграф 15].

26. Іншими недоліками такої системи було визнано те, що за неї «сторони не мають безпосереднього доступу до Верховного Суду», позаяк за процесуальними законами «касаційну скаргу слід подавати через вищий спеціалізований суд — той самий, що ухвалив рішення, яке є предметом оскарження». Крім того, «тому самому вищому спеціалізованому судові належить вирішувати, допускати касаційну скаргу чи ні; лише в разі визнання скарги прийнятною вона потрапляє до Верховного Суду». За оцінкою Венеційської Комісії, «така система насправду означає, що власне вищому спеціалізованому судові належить перевіряти самого себе на те, чи є підстави вважати, що він неправильно застосував закон». Тому Венеційська Комісія зазначила, що «Верховному Судові має належати самому вирішувати питання щодо прийнятності скарг стосовно неоднакового тлумачення закону вищими спеціалізованими судами», позаяк інакше матиме місце «безпідставне обмеження повноважень Верховного Суду», що «перешкоджатиме йому діяти відповідно до визначеного Конституцією статусу — як найвищий судовий орган». Через це Венеційська Комісія рекомендувала, щоб систему було змінено

з метою «забезпечення прямого доступу до Верховного Суду» [CDL-AD(2010)026, 18 жовтня 2010 року, параграфи 31–34].

27. Систему, за якої існує чотири рівні судочинства, в рамках чого «касаційний перегляд» здійснюють вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд допущено до справ «лише винятково», Венеційська Комісія кваліфікувала як «зайве обтяжливу» і таку, за якої вищі спеціалізовані суди «виконують ту роль, що стандартно належить Верховному Судові». Тому Комісія висловила думку про те, «чи не доречніше було б об'єднати два рівні (вищі спеціалізовані суди й Верховний Суд) шляхом їх злиття в один». За такої моделі «ту роль, що її виконують вищі спеціалізовані суди, могли б виконувати спеціалізовані підрозділи (або палати) Верховного Суду» [CDL-AD(2010)003, 16 березня 2010 року, параграфи 20–21].

28. Згодом Венеційська Комісія вкотре зауважила, що Україні слід обміркувати питання, «потребує вона чотирирівневого судочинства чи трьох рівнів може виявитися достатньо» [CDL-AD(2013)014, 15 червня 2013 року, параграф 45].

29. За ще одним висновком Венеційської Комісії, «допоки Верховному Судові не буде повернуто його загальну компетенцію як касаційного суду, він все ще не відновить свою роль; стосунки між Верховним Судом і вищими спеціалізованими судами і досі викликають певне занепокоєння <...>» [CDL-AD(2011)033, 18 жовтня 2011 року, параграф 33].

30. Критично оцінюючи українську чотирирівневу систему судочинства, Венеційська Комісія майже кожного разу зауважувала, що усунення цього недоліку **потребує внесення відповідних змін до Конституції 1996 року, зокрема до статті 125** [CDL-AD(2007)003, 20 березня 2007 року, параграф 18; CDL-AD(2013)014, 15 червня 2013 року, параграф 15; CDL-AD(2011)033, 18 жовтня 2011 року, параграф 8].

31. Ув остаточному висновку щодо запропонованих конституційних змін **Венеційська Комісія схвалила нові приписи статті 125 Конституції**, завдяки чому було враховано наполегливі й довготривалі рекомендації Комісії щодо усунення недоліків цієї статті в редакції від 28 червня 1996 року — шляхом **відновлення**

ролі Верховного Суду України як повноцінної касаційної інстанції [CDL-AD(2015)027, 26 жовтня 2015 року, параграф 11].

В. Чи було Верховний Суд України як конституційний орган ліквідовано законом?

32. Автор подання мав рацію, твердячи, що «застосування будь-яких ліквідаційних процедур до найвищої судової інстанції у спосіб, не передбачений Основним Законом України, є порушенням <...> Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 11). Безсумнівно, будь-яку інституцію державної влади, що її встановлено Конституцією (на що спрямовано її дію як акта установчої влади), не може бути ліквідовано без внесення відповідних змін до цього виду нормативного акта. Лише за наслідком внесення змін до Конституції щодо скасування встановленої нею конкретної інституції влади настають юридичні наслідки в площині її ліквідації.

33. Водночас із самого конституційного подання випливає, що жоден із приписів, що їх автор подання оспорив як неконституційні (а це, зокрема, пункти 4, 7, 8, 9, 11, 13 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402–VIII), не вказує на те, що цей закон містить норму, котра служила би підставою для ліквідації Верховного Суду України як конституційного органу. У переліку наведених автором подання норм є лише одна (у пункті 7), що містить слово «ліквідуються»: «... з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному Законом № 1402–VIII, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку». Проте формула цього припису чітко вказує на те, що стосовно наведених у переліку судів мало бути здійснено процедуру ліквідації не за Законом № 1402–VIII, а відповідно до «встановленого законом порядку», тобто в загальному порядку, що його було встановлено законом (законами) України ще до ухвалення Закону № 1402–VIII.

34. Отже, Закон № 1402–VIII визначає час, від якого ця процедура має застосовуватися («з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом»), і відсилає до

загальних норм іншого закону щодо порядку ліквідації Верховного Суду України та часу розпочинання відповідної процедури. У цьому аспекті автор подання припустився юридичної помилки, вважаючи, що «порядок ліквідації Верховного Суду України <...> передбачений в пунктах 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 розділу XII» Закону № 1402–VIII.

35. З'ясування посутнього значення словосполучки «припиняє свою діяльність» і слова «ліквідується», що містяться в приписі пункту 7 розділу XII Закону № 1402–VIII, спричиняє такі міркування стосовно Верховного Суду України.

36. Так само, як не виникає сумніву щодо неможливості ліквідації конституційного органу без внесення відповідних змін до Конституції України, безсумнівною є потреба в диференціації понять: «припинення діяльності» («ліквідація») конституційного органу та «припинення (ліквідація) юридичної особи», статус якої може мати такий орган. При цьому Конституція України не регулює питання наявності або відсутності в того або того конституційного органу статусу юридичної особи. Так само Конституція не регулює питання створення або ліквідації юридичних осіб.

37. Така ситуація зумовлена тим, що питання наявності або відсутності в тих або тих конституційних органів статусу юридичної особи мають цивільно-правний характер і не є предметом виключного конституційного регулювання, а відповідно до Конституції України їх вирішує законодавець шляхом ухвалення законів (пункти 12, 14 частини першої статті 92, частина друга статті 98, частина восьма статті 107, частина друга статті 120 Конституції).

38. В Україні існують такі конституційні органи, що не мають статусу юридичної особи, як-от: Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»). Існують і такі конституційні органи, що поєднують публічно-правний статус із цивільно-правним статусом юридичної особи, як-от: Національний банк України, Центральна виборча комісія, Рахункова палата (частина друга статті 4 Закону України «Про Національний

банк України», частина четверта статті 1 Закону України «Про Рахункову палату», частина третя статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

39. Виходячи з цього, законодавець був управі передбачити в законі будь-який із таких можливих варіантів: (1) Верховний Суд не є юридичною особою; (2) Верховний Суд є юридичною особою, що її створюється шляхом реорганізації іншої юридичної особи; (3) Верховний Суд є юридичною особою, що її створюється заново, а юридична особа, зареєстрована під назвою «Верховний Суд України», припиняється. При цьому таке рішення законодавця не стосується конституційного статусу: створення, припинення діяльності Верховного Суду як конституційного органу — це питання, що належить до предмета регулювання виключно Конституцією.

40. Отже, питання, пов'язані з припиненням (ліквідацією) Верховного Суду України як юридичної особи, не є предметом конституційного регулювання і їх вирішення законодавцем шляхом ухвалення **звичайного закону** не може суперечити Конституції України. Застосовану в приписі пункту 7 розділу XII Закону № 1402–VIII формулу, з якої випливає, що з *дня початку роботи Верховного Суду в складі, визначеному Законом № 1402–VIII, Верховний Суд України ліквідується в установленому законом порядку*, слід розглядати в розумінні встановленого в рамках цивільного права загального порядку ліквідації юридичної особи, тобто в контексті юридичного регулювання приватно-майнових відносин, а не в контексті конституційного регулювання. На це, зокрема, вказує припис пункту 5 розділу XII Закону № 1402–VIII, у якому йдеться про те, що [новий] *Верховний Суд — за наслідками конституційної реформи — «створюється на матеріально-технічній базі Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України»*, тобто на базі саме цих інституцій — шляхом їх ліквідації як юридичних осіб має постати *нова юридична особа*.

41. За ситуації, коли на всі процедури, пов'язані з ліквідацією Верховного Суду України як юридичної особи, поширюється порядок, встановлений законом, зокрема Цивільним кодексом України, а Закон № 1402–VIII не передбачає «припинення» Вер-

ховного Суду як конституційного органу, **не існує юридичних підстав визнавати приписи пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 розділу XII Закону № 1402–VIII неконституційними** на ґрунті їх невідповідності приписам частини третьої статті 125 Конституції.

Г. Зміна конституційного статусу Верховного Суду України: концепція «старого Верховного Суду України» та «нового Верховного Суду України»

42. Окремого дослідження потребував присутній зміст формул «утворюється Верховний Суд» (пункт 4 розділу XII Закону № 1402–VIII), «Верховний Суд України припиняє свою діяльність» (пункт 7 розділу XII Закону № 1402–VIII), «день початку роботи Верховного Суду» (пункт 8 розділу XII Закону № 1402–VIII), Верховний Суд розпочинає роботу» (пункт 9 розділу XII Закону № 1402–VIII), узятих у поєднанні, тобто — *системно*. Наведені формули вказують на те, що йдеться про певний момент, коли попередня інституція в системі судової влади як «Верховний Суд України», що її було встановлено («утворено») Конституцією України 1996 року, «припиняє свою діяльність», а відповідна їй за наслідками конституційної реформи наступна — «розпочинає роботу». Цей момент є часовим вододілом, що розмежовує функціонування встановленої Конституцією («утвореної») однієї інституції — «старої», яка діяла від 28 червня 1996 року до 2 липня 2016 року, від іншої — «нової», що постала за наслідками внесення змін до Конституції 2 липня 2016 року. На підставі такого часового вододілу можна вести мову про концепцію *старого Верховного Суду України та нового Верховного Суду України*.

43. Закладаючи в основу дослідження ідею часового вододілу між «старим» і «новим» Верховним Судом України, можна вести мову про чітко відмінні один від одного два часові періоди в питаннях установлення цієї інституції влади, її функціонування та її юридичного статусу. Перший період — той, що закінчився 2 липня 2016 року, коли «старий Верховний Суд України» втратив свій юридичний статус, що його він набув від початку заснування та в подальшому, хоч і змінювався, але не докорінно. Другий — той, що його започатковано 2 липня 2016 року, коли за наслідком змін до Конституції постала інституція «нового Верховного Суду України» з відмінним від попереднього юридичним статусом.

44. На момент проголошення незалежності України, відповідно до Конституції УРСР 1978 року, в УРСР діяв Верховний Суд Української РСР як **орган найвищого судового контролю**. Стаття 2 Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року (№ 1543–ХІІ) визначила: «До ухвалення нової Конституції України на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР». Цим же Законом було встановлено, що суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення судів на підставі нової Конституції України.

45. За Конституцією України 1996 року Верховний Суд мав юридичний статус «**найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції**» (частина друга статті 125). Формула наведеного припису містила два складники такого юридичного статусу цієї інституції влади: 1) за нею було закріплено статус «найвищого органу» в певній системі судів; 2) ту певну систему судів, де цій інституції було визначено місце «найвищого органу», становила «система судів загальної юрисдикції».

46. У першому складникові ключовим елементом є інституція влади, позначена як «орган». Таке її позначення походить ще від **Конституції УРСР 1937 року**, де Верховний Суд УРСР постав як «**вищий судовий орган УРСР**» (стаття 86), коли над ним за ієрархією існував ще один «вищий судовий орган» — Верховний Суд СРСР, на який відповідно до «Сталінської Конституції» 1936 року покладено було функцію «нагляду за судовою діяльністю судових органів СРСР, а також судових органів союзних республік» (стаття 104). Відповідно до такої ієрархії на українсько-радянський «вищий судовий орган» було покладено функцію «**нагляду за судовою діяльністю судових органів УРСР та областей**». Із ухваленням **Конституції УРСР 1978 року** (стаття 151) ні статус, ні функції Верховного Суду УРСР не змінилися: попередньо «вищий судовий орган УРСР» надалі став «**найвищим судовим органом Української РСР**» (відповідно до того, як за статтею 153 Конституції СРСР 1977 року Верховний Суд СРСР став «найвищим судовим органом СРСР») із визначеною йому функцією — «**здійснювати нагляд за судовою діяльністю судів республіки**». За таким юридичним статусом та з такою функцією Верховний Суд УРСР діяв до 8 червня 1995 року, коли за Конституційним Договором без змін щодо його характеристики

як «орган» і щодо його місця в ієрархії як «найвищий» сталася зміна його функції — відтоді йому належало **здійснювати судовий нагляд за законністю судових рішень загальних судів**. У такий спосіб окреслюється другий складник юридичного статусу цієї інституції, який уже з ухваленням Конституції 1996 року чітко вказав на певні зміни — як щодо місця самої інституції в системі влади, так і щодо її функцій.

47. Отже, Конституція 1996 року, не змінивши позначення Верховного Суду України як «судового органу», визначила його місце — як «найвищого» — в системі судів загальної юрисдикції. Проте таку систему, але цілком нову — відмінну від радянської, ще належало створити в законодавчий спосіб. При цьому функція Верховного Суду України — і відповідні його повноваження — мали бути змінені, оскільки Конституцією 1996 року інститут судового нагляду був замінений на інститути апеляції та касації.

48. Тому за приписом пункту 12 Розділу XV («Перехідні положення») Конституції було визначено юридичний режим перехідного періоду, відповідно до якого Верховному Судові України та Вищому арбітражному суду України надавалась можливість продовжувати здійснювати свої повноваження за чинним на тоді законодавством — *допоки в Україні не буде сформовано систему судів загальної юрисдикції відповідно до статті 125 Конституції*. Такий період мав тривати *не довше п'яти років*.

49. Зазначений припис пункту 12 Розділу XV («Перехідні положення») Конституції був логічним розвитком Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року (№ 1543–ХІІ), що передбачав діяльність судів, сформованих на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, **до створення судів на підставі нової Конституції України**.

50. Цей конституційний припис означав, що **не пізніше 28 червня 2001 року** в Україні мала бути постати **нова судова система**, в рамках якої діяв би вже **новий Верховний Суд** як «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції», а не як той «найвищий судовий орган» псевдодержавного утворення у вигляді «Української РСР», що механічно став «найвищим судовим органом України» із покладеною на нього функцією здійснювати «найвищий судовий контроль і нагляд за судовою

діяльністю судів республіки» (формула статті 149 Конституції Української РСР/України 1978 року, чинної на час ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року).

51. Конституцією України 1996 року не було врегульовано процедурних питань припинення повноважень Верховного Суду України. По-перше, власне процедурні питання не є предметом виключно конституційно-правного регулювання. По-друге, Конституцією не було передбачено, що Верховний Суд України, утворений не тільки до ухвалення Конституції України, а й ще до набуття Україною незалежності, мав бути визначеного Конституцією статусу Верховного Суду України — з відповідними функціями та повноваженнями. Навпаки, зміст пункту 12 Розділу XV Конституції свідчить про протилежне: він не залишав законодавцеві дискреції щодо інших рішень, у тому числі й щодо подовження повноважень цього інституту за його нового статусу.

52. Проте **законодавець**, ухваливши спочатку Закон «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України“» від 21 червня 2001 року № 2531–III, а по тому — Закони «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018 та «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI, **так і не виконав волю конституцієдавця, що вимагала припинення повноважень Верховного Суду України як «найвищого судового органу України» (котрий існував ще до ухвалення Конституції 1996 року) не пізніше 28 червня 2001 року.**

53. Понад те, законодавець у певний історичний період задля задоволення партикулярного інтересу правлячої політичної верхівки вдавня до витворення власне-українського юридичного оксюмору, коли цивільну й кримінальну судові юрисдикції, що за класикою є двома видами загальної юрисдикції, раптом було перекваліфіковано на *спеціалізовану юрисдикцію*: тоді за Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI законодавець утворив *Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ*, використавши формули частини другої та частини третьої статті 125 Конституції для запровадження в Україні чотириланкової системи судів.

54. За тогочасної судової системи «вищі спеціалізовані суди» стали в ній обов'язковою ланкою, що функціонально обмежи-

ла юридичний статус «старого Верховного Суду України»: хоча за Конституцією він був «найвищим органом у системі судів загальної юрисдикції», проте юридично він був позбавлений властивих касаційному судові повноважень. Такий юридичний порядок установив Конституційний Суд у справі про «касаційний дуалізм»¹, коли визначив, що «правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів» (пункт 3.4 мотивувальної частини Рішення № 8-рп/2010) і що «конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції» (пункт 1 резолютивної частини Рішення № 8-рп/2010).

55. У такому стані Верховний Суд України — із правовим статусом як «найвищий судовий орган» та за відповідних цьому статусові повноважень, що змінювалися водночас зі зміною організаційної побудови судової системи загалом, — існував до запровадження конституційних змін 2 липня 2016 року. За взятими сукупно приписами конституційного й законодавчого рівнів стосовно правового статусу та повноважень Верховного Суду України в період від 28 червня 1996 року до 2 липня 2016 року є підстави, щоб його характеризувати як *старий Верховний Суд України*.

56. Заміна «старого Верховного Суду України», що мав статус «найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції», на «новий Верховний Суд України» зі статусом «найвищого суду в системі судуоустрою» нашої держави як одне з низки завдань конституційної реформи від 2 липня 2016 року, спрямованих на системну перебудову владних інституцій, стоїть ув одному ряду з іншими інституційними змінами принципового характеру за її наслідками, як-от: 1) виведення інституції конституційного судочинства із системи правосуддя, де вона перебувала за статтею 124 Конституції в редакції 1996 року;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України (11 березня 2010 року. № 8-рп/2010. Справа № 1-1/2010).

2) запровадження триланкової (замість чотириланкової) системи судоустрою, за якої Верховний Суд України став найвищим судом у цій системі та єдиним у ній судом касаційної інстанції; 3) позбавлення прокуратури окремого статусу за структурою Конституції в редакції 1996 року та введення її як інституту публічного обвинувачення структурно в розділ Конституції стосовно правосуддя; 3) умонтування інституту адвокатури, чийм призначенням є надання професійної правничої допомоги, структурно в розділ Конституції стосовно правосуддя.

57. Низка приписів конституційного рівня, що їх містив ухвалений проект Закону № 1401–VIII, свідчать про намір конституцієдавця — надати Верховному Судові України **новий, докорінно відмінний від попереднього, юридичний статус**. Натепер — це норми самої Конституції України (статті 125–131), включно з приписом її пункту 12 і приписами параграфів 3, 4, 5 пункту 16¹ Розділу XV («Перехідні положення»), та ухвалені на їх основі норми Закону № 1402–VIII. Сукупно й системно ці приписи визначають «початок роботи» того Верховного Суду України, що мав постати, і в наслідку — постав як **новий Верховний Суд України**.

58. При цьому слід зважати на ту обставину, що Верховна Рада України, діючи рівночасно і як конституцієдавець, і як законодавець, ухвалила Закон № 1401–VIII (як акт установчої влади народу) і Закон № 1402–VIII (як акт законодавчої влади держави) **того самого дня**, розглядаючи їх обидва як такі, що органічно й системно пов'язані в рамках єдиного пакету «конституційної реформи правосуддя». Із одного боку, парламент розглядав і ухвалював Закон № 1402–VIII (як акт законодавця) під кутом зору виконання Закону № 1401–VIII (як акта конституцієдавця), тобто як законодавчий акт на імплементацію конституційних змін. Проте, з другого боку, ніщо інше так виразно не виявляє намір конституцієдавця та схему самої «конституційної реформи правосуддя», як, власне, сам Закон № 1402–VIII, у рамках якого й було врегульовано не інституційно-установчі, а організаційно-технічні питання, безпосередньо пов'язані з «припиненням діяльності», зокрема й *старого Верховного Суду України* та «початком діяльності» вже *нового Верховного Суду України* з наданим йому докорінно новим юридичним статусом.

59. На те, що юридичний статус *нового Верховного Суду* України докорінно відрізняється від статусу *старого Верховного Суду*, безпосередньо або опосередковано вказують узяті сукупно й системно такі запроваджені за наслідками конституційної реформи принципово важливі елементи: а) «новий Верховний Суд України» — це чітко визначений Конституцією вже не «найвищий судовий орган» (і то — лише в частині системи судів), а «**найвищий суд**» у всій системі судоустрою України загалом (частина третя статті 125); б) «**вищі спеціалізовані суди**» **втратили статус «вищих судових органів»**, що їх передбачено Конституцією; натомість від часу внесення змін до Конституції 2016 року їх може бути утворено «відповідно до закону» (частина третя статті 125) та за новим порядком, що його визначає Конституція (частина друга статті 125); в) із урахуванням Рішення Конституційного Суду № 8-рп/2010 (яким передбачено, що «правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів») функція касаційного суду перейшла лише до «нового Верховного Суду України», завдяки чому він набув статусу **єдиної касаційної інстанції** в усій системі судоустрою України; г) конституційна вимога щодо **оцінювання відповідності займаній посаді** кожного судді «старого Верховного Суду України», обраного безстроково до набрання чинності конституційними змінами, та конституційно передбачені юридичні наслідки такого оцінювання, що включають можливість звільнення судді з посади (підпункт 4 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»); г) конституційно встановлений порядок, відповідно до якого обраним безстроково суддям «старого Верховного Суду України» надано **право особисто визначатися (право самовизначення) щодо свого подальшого статусу** за наслідками конституційної реформи — подати «заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом» (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»); д) передбачений приписом конституційного рівня **інститут конкурсного добору суддів**, що провадиться (як і особливості переведення судді на іншу посаду в іншому суді) в порядку, визначеному законом (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV «Перехідні положення»).

60. Таке твердження в поданні — «незважаючи на зміну назви, *Верховний Суд по суті залишається тим самим конституційним найвищим судовим органом, яким є Верховний Суду України*» (пункт 1.2 подання на с. 12) — вказує на те, що суб'єкт подання

юридично хибно ставить знак рівності між категорією «найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції в Україні» та категорією «найвищий суд у системі судоустрою України». Ще чіткіше вказує на хибність позиції автора подання його твердження про те, що Верховний Суд відповідно до конституційних змін є «найвищим судовим органом України» (пункт 1.3 подання на с. 25), тоді як насправду припис частини третьої статті 125 Конституції в редакції Закону № 1401–VIII чітко визначив новий правний (юридичний) статус цієї установи — це «найвищий суд у системі судоустрою України».

61. Отже, викладене в цьому розділі вище вказує на те, що застосовані в Законі № 1402–VIII формули «утворюється Верховний Суд» (пункт 4 розділу XII), «Верховний Суд України припиняє свою діяльність» (пункт 7 розділу XII), «день початку роботи Верховного Суду» (пункт 8 розділу XII), «Верховний Суд розпочинає роботу» (пункт 9 розділу XII) мають під собою конституційну основу. Узяті в поєднанні *системно* вони становлять чіткий часовий орієнтир, що вказує на той момент, коли «старий Верховний Суд України» як попередня інституція в системі судової влади, що її було встановлено («утворено») Конституцією України 1996 року, «припиняє свою діяльність», а за наслідками конституційних змін від 2 червня 2016 року та відповідно до ухвалених того самого дня на їх основі механізмів і процедур «розпочинає роботу» його інституційний наступник — «новий Верховний Суд України». На цій підставі я розглядаю **позиції автора подання щодо неконституційності приписів пунктів 4, 7, 8, 9 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення Закону № 1402–VIII» щодо «утворення Верховного Суду», «припинення діяльності Верховного Суду України», «(дня) початку роботи Верховного Суду» як такі, що не мають під собою юридичного ґрунту.**

Г. Щодо інституту «призначення судді за конкурсом» та комплекс питань, із ним пов'язаних

62. Шляхом конституційної реформи системи правосуддя в редакції ухваленого 2 червня 2016 року Закону № 1401–VIII запроваджено новий порядок призначення судді на посаду, істотно відмінний від того, що діяв доти від 28 червня 1996 року. Істотність такої відмінності показується у двох елементах.

63. Відповідно до першого елемента (чим є припис частини першої оновленої статті 128 Конституції) — Президента України та Верховну Раду України як політичні інституції позбавлено вирішальної ролі в процесі призначення суддів; тим самим вітчизняну процедуру призначення суддів було приведено у відповідність до імперативу правовладдя («верховенства права»), що його містить частина перша статті 8 Конституції.

64. Відповідно до другого елемента (чим є припис частини другої оновленої статті 128 Конституції) — запроваджено доти невідому процедуру конкурсного добору кандидатів на посаду судді.

65. Обидва ці елементи безпосередньо стосуються питання функціонування **Верховного Суду України** — як *старого*, так і *нового*, а також — урегулювання комплексу питань, пов'язаних як із діяльністю утворених раніше Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, так і з перебуванням на посаді суддів, що їх було призначено до 2 червня 2016 року.

66. Виходячи з усталеного розуміння власне поняття реформи як комплексу заходів, що їх запроваджують на заміну старих суспільних відносин у будь-якій сфері суспільного життя, внаслідок чого шляхом усунення недоліків, хиб і помилок докорінно змінюються умови діяльності всіх і відповідної фахової групи членів суспільства, стосовно конституційної реформи в ділянці правосуддя в контексті порушених у конституційному поданні питань можна сказати так: якщо приписи статей 125 і 128 Конституції в редакції ухваленого 2 червня 2016 року Закону № 1401—VIII становлять *інституційну основу* такого комплексу заходів, то приписи пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення») — це вже *інституційні механізми та процедури*, що в рамках такого комплексу заходів запроваджено на конституційному рівні задля досягнення мети, визначеної реформою.

67. Отже, якщо припис частини третьої статті 125 Конституції передбачив існування та функціонування в системі судоустрою України **Верховного Суду як у ній найвищого**, то при цьому не йдеться про потребу в його утворенні в розумінні чинного на-

тепер припису частини другої статті 125 Конституції. Новий припис частини другої статті 125 Конституції поширюється на будь-який із судів, що його може бути «утворено», «реорганізовано», «ліквідовано» відповідно до нової вимоги — за «законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою Радою правосуддя». Утім конституцієдавець пов'язав *докорінно новий юридичний статус Верховного Суду України* (частина третя статті 125) з *докорінно новим порядком формування його складу*, відповідно до чого передбачено інститут «призначення судді за конкурсом» (частина друга статті 128).

68. При цьому слід враховувати, що суд — і Верховний Суд не є винятком — функціонує через суддів, що входять до його складу. Статус суду нерозривно пов'язаний зі статусом його суддів, і отже, з порядком їх включення (обрання, призначення, переведення тощо) до складу суду. Відповідно, **докорінно новий юридичний статус Верховного Суду України** (частина третя статті 125) органічно пов'язаний із **докорінно новим порядком формування його складу**, згідно чого передбачено **інститут «призначення судді за конкурсом»** (частина друга статті 128).

69. Новий порядок призначення суддів на посаду є одним зі складників спрямованості української конституційної реформи на приведення національної системи правосуддя у відповідність до європейських стандартів, що свого часу в українському контексті отримав схвалення з боку Венеційської Комісії: «<...> суддів надалі не обиратиме Верховна Рада України, а їх призначатиме Президент України за поданням Вищої ради правосуддя за результатами конкурсу. Така зміна заслуговує на цілковиту підтримку. Вона знаменує кінець повноважень Верховної Ради України, завдяки яким вона здійснювала вплив на правосуддя, що становило загрозу незалежності самих суддів і судівництва як такого. Президентів, однак, належить церемоніальна роль: він/вона призначає кандидатів, що їх подала Вища рада правосуддя, чії пропозиції будуть обов'язковими для Президента» [*Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України стосовно правосуддя, схвалених Конституційною комісією 4 вересня 2015 року*. CDL-AD(2015)027, параграф 14]. Дещо раніше Венеційська Комісія, оцінюючи запропоновані зміни до Конституції України, зазначила: «<...> добір кандидатів на посаду суддів

здійснено в спосіб змагання [на конкурсі], що слід вітати як таке, що відповідає найкращим практикам за міжнародними та європейськими юридичними стандартами стосовно судівництва» (CDL-AD(2013)014, параграф 27).

70. На розвиток інституційної основи комплексу заходів конституційної реформи, визначеної, зокрема, приписами оновлених статей 125 і 128 Конституції, конституцієдавець запровадив юридичний режим відповідних механізмів і процедур на досягнення мети самої реформи, врегулювавши та установивши в рамках приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення»), зокрема, таке:

1) режим припинення повноважень тих суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років (підпункт 2);

2) режим призначення на посаду тих суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років, але повноваження яких припинено відповідно до припису підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV Конституції (підпункт 2);

3) режим перебування на посадах тих суддів, що їх було обрано судьями безстроково, із визначенням строку, в рамках якого вони продовжуватимуть здійснювати повноваження (підпункт 3);

4) обов'язковість процедури кваліфікаційного оцінювання усіх суддів (що їх було призначено на посаду строком на п'ять років або обрано на посаду судді безстроково до набрання чинності Законом № 1401—VIII) на відповідність займаній посаді — за критеріями «компетентності, професійної етики або доброчесності» (підпункт 4);

5) дві додаткові підстави для звільнення з посади судді: а) відмова судді від участі в процедурі такого оцінювання; б) виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за встановленими критеріями (підпункт 4); 6) порядок, відповідно до якого у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401—VIII, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь в конкурсі на іншу посаду в суді (підпункт 5);

7) питання особливостей переведення судді на посаду в іншому суді (підпункт 5).

71. Запровадивши на рівні конституційної норми (у рамках приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції) юридичний

режим відповідних механізмів і процедур на досягнення мети реформи, *конституцієдавець* рівночасно залишив на розсуд *законодавця* врегулювання в рамках **звичайного закону** (але на саме цій конституційній основі) питань щодо: а) порядку призначення на посаду судді — стосовно тих суддів, що їх було призначено строком на п'ять років, а їх повноваження припинено на підставі закінчення строку, на який їх було призначено (відповідно до підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV); б) процедури оцінювання на відповідність займаній посаді суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV); в) реалізації права суддів подати заяву про відставку або про участь в конкурсі на іншу посаду в суді з відповідними юридичними наслідками у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV); г) порядку та вичерпних підстав оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV); г) особливості переведення судді на посаду в іншому суді у випадках «реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності» Законом № 1401–VIII (відповідно до підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV).

72. Щоб досягти одної з принципово важливих цілей конституційної реформи — запустити в рух *новий Верховний Суд України з наданим йому докорінно новим юридичним статусом*, законодавець на виконання ухвалених 2 червня низки приписів пункту 16¹ Розділу XV Конституції України («Перехідні положення») як механізму та процедур реалізації нових приписів статей 125 і 128 Конституції своєю чергою врегулював у Законі № 1402–VIII низку питань, що постали в цьому аспекті, передбачивши, зокрема, що:

1) призначення суддів до *нового Верховного Суду України* здійснюється **за результатами конкурсу**, проведеного відповідно до цього Закону (**підпункт 2 пункту 4**) та **в складі**, визначеному цим Законом (**підпункт 1 пункту 4**);

2) **кожний суддя** Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністра-

тивного суду **України має право брати участь в конкурсі** на посади суддів у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом (**пункт 14**);

3) не пізніше двох місяців з дня набрання чинності цим Законом має бути **розпочато проведення конкурсу** на посади суддів у відповідних касаційних судах (**пункт 13**);

4) **оцінювання суддів** на відповідність займаній посаді — і тих, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років, і тих, що їх було обрано суддею безстроково — здійснюють колеґії Вищої кваліфікаційної комісії суддів у порядку, визначеному цим Законом (**пункт 20**);

5) **почати роботу новий Верховний Суд України** може лише за умови, що до нього призначено щонайменше **шістдесят п'ять суддів за результатами конкурсу**, проведеного відповідно до цього Закону (**пункт 9**), а сам день початку його роботи визначає його Пленум (**пункт 8**);

6) **початок роботи нового Верховного Суду України** означає **припинення діяльності та початок ліквідації** — в установленому законом порядку — як *старого Верховного Суду України*, так і тих судів (Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України), без припинення діяльності яких неможливо запустити в рух *новий Верховний Суд України* з наданим йому докорінно новим юридичним статусом (**пункт 7**);

7) право на отримання суддівської винагороди у визначених цим Законом розмірах надано суддям, що за результатами **кваліфікаційного оцінювання** підтвердили свою відповідність займаній посаді, або тим, що їх було призначено на посаду **за результатами конкурсу**, проведеного після набрання чинності цим Законом (**пункт 22**);

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

9) право на отримання щомісячного довічного грошового утримання в розмірі, визначеному цим Законом, має суддя, що **за результатами кваліфікаційного оцінювання** підтвердив відповідність займаній посаді, або той, що його призначено на посаду судді **за результатами конкурсу**, проведеного після набрання чинності цим

Законом, та працював на посаді судді щонайменше три роки з дня ухвалення щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу (пункт 25).

73. Окрім того, в Законі № 1402–VIII урегульовано в повній відповідності з приписом підпункту 2 пункту 16¹ Розділу XV Конституції питання порядку припинення повноважень суддів, призначених на посаду строком на п'ять років, та можливості призначення їх на посаду **за результатами конкурсу**, що проводиться відповідно до цього Закону (пункт 17), а також — у повній відповідності з приписом підпункту 4 пункту 16¹ Розділу XV Конституції — питання юридичних наслідків, що настають для судді в разі відмови його від кваліфікаційного оцінювання або якщо за результатами такого оцінювання виявлено невідповідність судді займаній посаді за критеріями «компетентності, професійної етики або доброчесності»; такими юридичним наслідками є звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (пункт 20).

74. Попри те, що припис частини другої статті 128 Конституції допускає можливість визначення законом винятків стосовно інституту «призначення на посаду судді за конкурсом», законодавець у Законі № 1402–VIII таких винятків не установив.

75. З огляду на те, що приписи розділу XII Закону № 1402–VIII щодо:

1) утворення Верховного Суду в порядку та в складі, що визначені цим Законом (підпункт 1 пункту 4);

2) призначення суддів Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону (підпункт 2 пункту 4);

3) тривалості функціонування Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України зі старими повноваженнями (пункт 6);

4) початку роботи *нового Верховного Суду України* та пов'язаного з цим припиненням діяльності *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду

України, Вищого адміністративного суду України (пункт 7);

5) визначення дня початку роботи *нового Верховного Суду України* (пункт 8);

6) обумовлення початку роботи *нового Верховного Суду України* мінімальною кількістю призначення до нього суддів за результатами конкурсу (пункт 9);

7) визначення порядку створення організаційного комітету, що скликає Пленум *нового Верховного Суду України* (пункт 11);

8) визначення строку розпочинання проведення конкурсу на посади суддів у *новому Верховному Суді України* (пункт 13);

9) визначення за суддями *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України права брати участь у конкурсі на посади суддів у *новому Верховному Суді України* відповідно до порядку, встановленому цим Законом (пункт 14);

10) визначення порядку припинення повноважень суддів, що їх було призначено на посаду строком на п'ять років до набрання чинності цим Законом, та порядку можливого їх призначення на посаду за результатами конкурсу (пункт 17);

11) звільнення судді з посади на підставі відмови від кваліфікаційного оцінювання або на підставі виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді (пункт 20);

12) суддівської винагороди та довічного грошового утримання суддів до проходження кваліфікаційного оцінювання та після того (пункти 22, 23, 25), не суперечать приписам статей 125 і 128 Розділу VIII Конституції («Правосуддя») та пункту 16¹ Розділу XV Конституції («Перехідні положення»), то **не існує юридичних підстав для визнання неконституційними пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII на основі аргументів суб'єкта права на конституційне подання.**

Д. Щодо «невизначеності» юридичного стану за наслідками приписів у пунктах 14, 17 і 25 розділу XII Закону № 1402–VIII

76. Автор подання вбачав у наслідках приписів **пунктів 14 і 17** розділу XII Закону № 1402–VIII юридичну невизначеність, а тому — їх невідповідність приписові частини першої статті 8 Конституції, стверджуючи, зокрема, таке: «<...> пунктами 14 і

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

77. Наведена з конституційного подання теза на доведення неконституційності приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII насправду не є обґрунтуванням, адже наведена в ній формула «правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII» сама спричиняється до юридичної невизначеності. Автор подання, ведучи мову про приписи розділу XII Закону № 1402–VIII, довільно поділив їх на «основні» й «неосновні», тоді як: по-перше, всі приписи цієї частини Закону № 1402–VIII мають однакове юридичне значення (статус, силу) як норми закону, їх не можна поділяти на «основні» (тобто — провідні, визначальні, найважливіші, головні, кількісно найбільші тощо) та «неосновні» (тобто — не головні за значенням, менш істотні, другорядні тощо); по-друге, за браком відомостей стосовно того, які саме з приписів розділу XII Закону № 1402–VIII є «основними», а отже — за неможливості мати справу з «основними положеннями» (й відповідно — з «неосновними»), об'єктивно немає змоги досліджувати те, що автор подання позначив як «правова невизначеність між основними положеннями Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1402–VIII». До того ж, слід зауважити, що приписи пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII узагалі не торкаються питання «поведінки судді», що є скоріше матерією професійної етики судді й тому не має бути предметом регулювання в рамках акта законодавця. Отже, загалом **позиція суб'єкта подання стосовно невідповідності приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII частині першій статті 8 Конституції не має під собою юридичного ґрунту.**

78. Утім, якщо абстрагуватися від тієї юридичної помилки, що її припустився автор подання в цій частині обстоювання своєї по-

зиції, то наведена теза автора подання все-таки заслуговує на дослідження з іншої причини, а саме: в тезі йдеться про те, що наслідком приписів пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII є «нова самостійна норма щодо <...> працюючих суддів Верховного Суду України та суддів, у яких сплинув п'ятирічний строк призначення, та стосовно участі їх у конкурсі», і стверджується, що ця «нова самостійна норма» суперечить частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції. Предметом дослідження було питання, чи насправду в Законі № 1402–VIII створено «нову самостійну норму» стосовно певних питань статусу судді та чи така «нова самостійна норма» є конституційною.

79. Припис пункту 14 розділу XII Закону № 1402–VIII передбачив *право кожного судді*, кого обрано суддею безстроково до конституційної реформи (а це відповідно — судді *старого Верховного Суду України*, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України), *брати участь в конкурсі* на посади суддів у *новому Верховному Суді України*. Припис пункту 17 цього закону визначив термін закінчення строку повноважень суддів, призначених на посаду до реформи строком на п'ять років, та передбачив, що вони — по закінченню строку повноважень — мають право бути призначеними наново на посаду, але вже *за результатами конкурсу*. Обидва приписи, взяті поодиночі чи сукупно, не є «новою самостійною нормою» рівня акта законодавця, а є тими нормами, у формі яких законодавець урегулював вимоги припису конституційного рівня, чим є підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції. Зміст же самої норми конституційного рівня в контексті конституційного подання та способів його обґрунтування слід розуміти так: 1) запроваджений конституційними змінами від 2 червня 2016 року новий порядок призначення суддів на посаду — **за конкурсом** (припис частини другої статті 128 Конституції) поширюється на випадки реорганізації чи ліквідації судів, утворених до набрання чинності Законом № 1402–VIII; 2) системний аналіз конституційних змін не допускає можливості формування *нового складу нового Верховного суду України* поза вимогами припису частини другої статті 128 Конституції; 3) у випадку реорганізації чи ліквідації судів, утворених до набрання чинності Законом № 1402–VIII, кожному судді, що здобув свою посаду в них ще до конституційних змін, надається *право* зробити альтернатив-

ний вибір: подати заяву або про відставку, або — щоб здобути посаду судді за новим порядком — про участь у конкурсі.

80. Отже, приписи пунктів 14 і 17 розділу XII Закону № 1402–VIII не є «новою самостійною нормою», створеною законодавцем усупереч приписам частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції, а є тими нормами закону, що на виконання припису конституційного рівня та у відповідності з ним (підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції) урегульовують окремі аспекти механізму й процедур реалізації конституційної реформи в системі правосуддя. Сказане рівною мірою поширюється й на припис пункту 20 розділу XII Закону № 1402–VIII стосовно твердження автора подання про те, що «<...> положення абзацу другого пункту 20 розділу XII <...> фактично означають додаткову підставу для звільнення суддів, не передбачену Основним Законом України» і що така «додаткова підстава» суперечить частинам першої, п'ятій і шостій статті 126 Конституції.

81. З огляду на викладене **не існувало юридичних підстав визнавати приписи пунктів 14, 17, 20 розділу XII Закону № 1402–VIII такими, що не відповідають приписам частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції**, за доводами автора подання, що їх ґрунтовано на приписах лише статті 126 Конституції та без уваги на зміст припису того самого конституційного рівня, чим є підпункт 5 пункту 16¹ Розділу XV Конституції.

82. «Невизначеність» юридичного стану автор подання вбачав також стосовно наслідків припису **пункту 25** розділу XII Закону № 1402–VIII. У поданні стверджується, що цим приписом «створено правову невизначеність й щодо його застосування до суддів, які йдуть у відставку після набрання чинності цим Законом, у частині розміру щомісячного довічного грошового утримання, на який вони мають право як судді у відставці».

83. Насправді цей припис повністю відповідає вимогам юридичної визначеності за такими ознаками: 1) він чітко вирізняє категорії суддів, що мають право на отримання щомісячного довічного грошового утримання, де одна — це суддя, що за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив відповідність займаній посаді, а друга — суддя, що його призначено

на посаду за результатами конкурсу та що працював на посаді судді щонайменше три роки з дня ухвалення щодо нього відповідного рішення за результатами кваліфікаційного оцінювання або конкурсу (перший абзац пункту 25 розділу XII Закону № 1402–VIII); 2) він чітко визначає кілька розмірів щомісячного довічного грошового утримання судді: один — стосовно суддів, що про них йдеться в першому абзаці пункту 25; другий — щодо випадків, коли суддя йде у відставку після набрання чинності Законом № 1402–VIII; третій — щодо випадків, коли суддя перебував на посаді понад 20 років і йому встановлено відповідне збільшення розміру за кожний повний рік роботи. Як визначення категорій суддів, так і визначення розміру їх щомісячного довічного грошового утримання в приписі пункту 25 побудовано на чітких критеріях, а тому вести мову про його юридичну невизначеність немає підстав.

84. З огляду на викладене **визнання припису пункту 25 розділу XII Закону № 1402–VIII неконституційним на підставі його юридичної невизначеності** (тобто на підставі невідповідності «принципові верховенства права», що його передбачено приписом частини першої статті 8 Конституції) **бракувало юридичного підґрунтя**.

Е. Щодо «дискримінації»

85. Розділ 2 конституційного подання (на с. 31–35) містить обґрунтування неконституційності приписів пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII з посиланням на приписи частини першої статті 8, частин першої та другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції. І хоча Конституційний Суд заклав конституційне провадження в частині перевірки на конституційність приписів пунктів 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII (пункт 4 резолютивної частини Рішення), усе ж таки вважаю за доцільне викласти свою думку стосовно наведеної автором подання аргументації, яка, на мій погляд, є істотно сумнівною через низку причин.

86. По-перше, в поданні не наведено жодного пояснення, в чому полягає неконституційність зазначених приписів Закону № 1402–VIII з погляду вимог припису частини першої статті 8 Конституції («принципу верховенства права»). Відповідно, навіть

із цієї причини — за браком обґрунтування — Конституційному Судові не випадало здійснювати дослідження конституційності Закону № 1402–VIII у цій частині. Отже, за цією ознакою Конституційний Суд мав можливість констатувати **брак підстав визнавати приписи пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII такими, що не відповідають приписові частини першої статті 8 Конституції**.

87. По-друге, автор подання стверджував, що пункти 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII суперечать частині першій статті 126 Конституції, «оскільки істотно звужують конституційні гарантії незалежності суддів, порушуючи дію принципу презумпції невинуватості, гарантованого статтею 62 Конституції України, і рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 33).

88. Таке твердження автора подання поєднує в собі юридично непоєднуване, а саме: із застосованої автором подання формули впливає, що до «конституційних гарантій незалежності судді», визначених приписами статті 126 Конституції, належать також і «принцип презумпції невинуватості» (стаття 62 Конституції), і «рівність усіх перед законом» (стаття 24 Конституції). Таке «розширювальне» тлумачення статті 126 Конституції шляхом включення до нього статей 24 і 62 Конституції в усій їх повноті є юридично хибним.

89. У спільному європейському юридичному просторі загальноновизнано: *презумпція безвинності, принцип рівності перед законом, заборона дискримінації* — це доконечні вимоги правовладдя («верховенства права») [Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law Checklist/Мірило правовладдя*: D.1; D.2; E.2.b]. Проте їх (зазначені три вимоги) не поглинає ще одна самостійна складова правовладдя — *справедливе судочинство*, — що включає й таку вимогу, як *незалежність окремого судді* [Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law Checklist/Мірило правовладдя*: E.1.a]. Тому застосована автором подання формула є юридично нікчемною.

90. *Презумпція безвинності* — інститут кримінального права, що є «доконечним у забезпеченні права на справедливе судочинство» (Венеційська Комісія. CDL-AD(2016)007. *Rule of Law*

Checklist/Мірило правовладдя: параграф 104). Застосовується він винятково у сфері кримінальної юстиції без жодного стосунку до ділянок цивільного, господарського або адміністративного судочинства, а також до судового права, тобто тієї галузі права, що регулює правовідносини у сфері професійної діяльності суддів. На це чітко вказує зміст усіх приписів статті 62 Конституції, зокрема: «особа вважається невинуватою у вчиненні **злочину** і не може бути піддана **кримінальному покаранню**, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено **обвинувальним вироком суду**» (частина перша); «ніхто не зобов'язаний доводити свою **невинуватість у вчиненні злочину**» (частина друга). Закладений у статті 62 Конституції принцип утілено, відповідно, у приписах Кримінального процесуального кодексу України. Цей принцип є однією з визначальних засад українського національного правопорядку, до якого він увійшов як загальновизнаний міжнародний стандарт у ділянці людських прав. Тому є юридично хибним переносити застосування цього принципу з ділянки прав людини до ділянки професійної суддівської діяльності та застосовувати його до національного режиму статусу судді, тоді як суб'єктом його застосування виступає будь-хто, що в рамках кримінального правосуддя постав як особа, щодо якої висунуто обвинувачення.

91. Рівною мірою юридично помилковим є застосування до судді — як посадової особи — принципу «рівності перед законом» та принципу «заборони дискримінації» (стаття 24 Конституції). Обидва ці принципи належать до сфери людських прав, в основу посутнього змісту яких покладено загальновизнані міжнародні стандарти. Саме на таких стандартах побудовано нормативну систему прав людини в Україні за Конституцією — як національну систему: засновуючись на тому, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (перше речення статті 21 Конституції), а «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (друге речення статті 21 Конституції), український конституцієдавець на забезпечення цих двох загальновідомих істин, що походять з доктрини природного права та які в українському конституційному правопорядкові нормативно набули статусу конституційного імперативу, додатково установив принципи *рівності конституційних прав і свобод* та *рівності перед законом* (частина перша статті 24 Конституції), а також *заборону дискримінації* (частина друга статті 24 Конституції). Принцип *рівності перед законом* та *заборона дискримінації* як вимоги

правовладдя («верховенства права») — це максими юридичного захисту людських прав («невідчужуваних та непорушних», тобто тих, що їх розуміють як *природні або негативні*, інакше — як *основоположні або засадничі*) у рамках національного правопорядку. Проте їх, як **елементи універсальної системи людських прав, не можна плутати з елементами, що є складовими юридичного статусу громадянина як посадовця** в рамках національного правопорядку. Питання розміру чи то суддівської винагороди, чи то щомісячного довічного грошового утримання судді, не є тим предметом, що його регулюють приписи статей 21, 22, 24 Конституції як такі, що стосуються основоположних (засадничих) прав і свобод людини. Питання визначення розміру суддівської винагороди (як і щомісячного довічного грошового утримання судді) віднесено до сфери компетенції законодавця (частина друга статті 130 Конституції), стосовно чого Конституція не встановлює для нього обмежень у цій ділянці його діяльності.

92. З огляду на викладене юридично хибним у контексті статусу суддів як посадових осіб є висновок автора подання про те, що приписи пунктів 22 і 23 розділу XII Закону № 1402–VIII «порушують <...> рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 33). Такий висновок зроблено на основі таких тез автора подання:

- «усі судді судової системи мають єдиний статус і є рівними перед законом» (пункт 2.1 подання на с. 31);
- приписи пунктів 22, 23, 25 розділу XII Закону № 1402–VIII спричиняють «нерівне становище суддів, які виконують однакову роботу, у частині отримуваної ними суддівської винагороди залежно від певних умов проходження чи непроходження кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді чи конкурсу на зайняття посади, проведеного після набрання чинності Законом № 1402–VIII» (пункт 2.1 подання на с. 32);
- «такий законодавчий підхід, по суті, накладає на деяких суддів майнові санкції за порушення конституційного принципу презумпції невинуватості», «всі судді мають отримувати без будь-яких умов чи обмежень однаковий розмір посадового окладу, визначений для суддів певної інстанції, і залежно від цього окладу — суддівську винагороду», «суддівська винагорода має вираховуватися за єдиними правилами для всіх суддів» (пункт 2.1 подання на с. 33).

93. Окрім того, автор подання зробив ще один висновок: «пунктом 25 розділу XII <...> Закону № 1402–VIII <...> створено <...> норму <...>, яка є дискримінаційною за змістом <...> порушує принцип рівності осіб, які мають однаковий статус перед законом, оскільки диференціює суддів за результатами конкурсу та оцінювання, віком, часом роботи після набуття Законом № 1402–VIII чинності, що в цілому призводить до порушення гарантій їх незалежності» (пункт 1.4 подання на с. 35).

94. Застосовані автором подання формули на кшталт «рівність усіх осіб, які мають єдиний статус, перед законом» і «принцип рівності осіб, які мають однаковий статус, перед законом» є юридично хибними з огляду на те, що їх поширено на посадовий статус осіб як підставу юридичної «рівності перед законом» саме посадової особи, у конкретному випадку — судді, тоді як цей принцип застосовується щодо правовідносин у сфері захисту людських прав й безвідносно до посадового статусу конкретної особи. **Юридичний статус людини в суспільному стані та юридичний статус посадової особи в системі функціонування держави — поняття аж ніяк не тотожні.** Якщо юридичний статус людини в суспільному існуванні не допускає щодо неї порушення принципу рівності перед законом і дискримінації (окрім позитивної), то стосовно посадовців (а також і окремих громадян, які *ще* або *вже* або з *інших причин* не перебувають на посадах у системі органів державної влади) застосовується диференційований підхід, у рамках якого окремі питання, що є складовими їхнього юридичного статусу (а надто — питання розміру оплати праці та різних видів винагороди), законодавець або інший нормотворець вирішує із застосуванням відповідних критеріїв.

95. Приміром, студенти, як окрема суспільна група, мають те, що автор подання називає «єдиним статусом», проте розмір їм установлені стипендії залежить від певних критеріїв, до яких належить передовсім оцінювання знань (кваліфікаційне). Розмір різних винагород для такої суспільної групи, як науковці, так само залежить від їх кваліфікаційного оцінювання, внаслідок чого їм присвоюють наукові ступені та звання. Та й у самій судовій системі закон (зокрема, «Про судоустрій і статус суддів») у своїй загальній частині передбачає диференційований підхід, установлюючи доплати за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь, роботу, що перед-

бачає доступ до державної таємниці тощо, але автор подання не ставить під сумнів конституційність таких норм.

96. На підставі викладеного постає такий висновок: **не існувало юридичного підґрунтя для визнання — за доводами суб'єкта подання — приписів пунктів 22, 23 і 25 розділу XII Закону № 1402—VIII такими, що не відповідають приписам частини першої статті 8, частин першої та другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України.**

Є. Щодо «порушення права на судовий захист»

97. На думку суб'єкта подання, ухвалення низки приписів розділу XII Закону № 1402—VIII, які він оспорив, зокрема:

- «створює загрозу ефективності судового захисту прав і свобод людини та громадянина, гарантованого статтею 55 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 10);
- призводить до «порушення права кожного на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України» (пункт 1.2 подання на с. 11);
- призводить до «порушення права громадян на судовий захист та їх правову впевненість» (пункт 1.2 подання на с. 22).

Автор подання також стверджував: «Такі законодавчі новели призведуть до блокування роботи судової інстанції третього рівня та до порушення доступності правосуддя для громадян, які тривалий термін фактично втратять право на перегляд судових рішень у касаційному порядку протягом розумного строку. Ліквідація апеляційних судів та судів першої інстанції спричинить також зупинення на невизначений час як права на апеляційне оскарження, так і доступу їх до правосуддя в цілому, чим порушується ключовий засіб забезпечення реалізації права на судовий захист, передбачений статтею 55 Конституції України, як одна з найважливіших гарантій здійснення конституційних й інших прав і свобод людини та громадянина. Передбачене статтею 55 Основного Закону України право громадян на судовий захист є непорушним і повинне гарантуватися державою. Фактичне звуження такого права законодавцем на невизначений термін може призвести до численних звернень громадян як до судів України, так і до міжнародних судових установ. Така ситуація, безумовно, негативно вплине на додержання Україною міжнародних зобов'язань за Конвенцією про захист прав лю-

дини і основоположних свобод (Рим, 1950), зокрема, у частині гарантування прав людини, передбачених статтями 6 і 13 цієї Конвенції» (пункт 1.2 подання на с. 18).

98. Наведені твердження автора подання так само є юридично безпідставними, позаяк жоден із приписів розділу XII Закону № 1402–VIII жодним чином не стосується гарантованого статтею 55 Конституції права кожного на судовий захист своїх прав і свобод та не містить того, що вказувало б на юридичне обмеження такого права чи на його звуження в юридичний спосіб. Понад те, низці тверджень — як-от: «створює загрозу ефективності судового захисту прав і свобод людини та громадянина», «призведуть до блокування роботи судової інстанції <...>, до порушення доступності правосуддя», «громадяни <...> фактично втратять право на перегляд судових рішень у касаційному порядку протягом розумного строку», «зупинення на невизначений час як права на апеляційне оскарження, так і доступу їх до правосуддя», «може призвести до численних звернень громадян як до судів України, так і до міжнародних судових установ», «негативно вплине на додержання Україною міжнародних зобов'язань») — істотною мірою, якщо не цілковито, притаманний оцінний характер і характер припущень, а отже — бракує юридичної аргументованості.

99. Якщо базуватись на мною наведеному, то **юридичних підстав визнати приписи розділу XII Закону № 1402–VIII на ґрунті їх невідповідності статті 55 Конституції не було.**

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

100. **Визнавати** оспорені в конституційному поданні **приписи пунктів 7, 14, 25** розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (зі змінами) **такими, що не відповідають Конституції України, юридичних підстав не було.**

Суддя Сергій Головатий

19 лютого 2020 року

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

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

*м. Київ
27 лютого 2020 року
№ 3-р/2020*

Справа № 1-247/2018(3393/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися 46 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає частині першій статті 8, частині п'ятій статті 17 Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» (за конституційним поданням — розділ IV) Бюджетного кодексу України (далі —

Кодекс) у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) зі змінами (далі — Закон № 3551) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Пунктом 26 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79–VIII (далі — Закон № 79).

Положеннями статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551 встановлено медичні, транспортні, телекомунікаційні, житлово-комунальні пільги, пільги в освітній галузі, сферах трудових відносин, пенсійного забезпечення, забезпечення житлом, а також одноразові та періодичні (щорічні разові) виплати для учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них (стаття 12), осіб з інвалідністю внаслідок війни (стаття 13), учасників війни (стаття 14), осіб, на яких поширювалася чинність Закону № 3551, зокрема сімей осіб, які належали до військових формувань та військових органів колишнього Союзу РСР, та сімей осіб, які перебувають у складі військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України, в тому числі осіб, які брали участь в антитерористичній операції (стаття 15), осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, а саме осіб, нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні, Героїв Радянського Союзу, повних кавалерів ордена Слави, осіб, нагороджених чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Героїв Соціалістичної Праці, удостоєних цього звання за працю в період Другої світової війни (стаття 16). До того, як Законом № 79 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено пунктом 26, розміри таких пільг переважно визначалися Законом № 3551.

Народні депутати України стверджують, що соціальний захист ветеранів війни, який здійснюється відповідно до положень статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551, «є державною гарантією та має безумовний характер», а тому не може залежати від наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціаль-

ного страхування. Відтак, на думку народних депутатів України, оспорюване положення Кодексу не узгоджується з приписами частини п'ятої статті 17 Основного Закону України, за якою «держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей».

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

2.1. В Основному Законі України встановлено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3).

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

Відповідно до Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17); захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

2.2. Згідно з Основним Законом України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами України (пункт 1 частини другої статті 92). Такими законами є закони України про Державний бюджет України на кожний рік і Кодекс.

У преамбулі Кодексу зазначено, що Кодексом визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відно-

син та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1 Кодексу).

Відповідно до підпункту 5 пункту 63 розділу I Закону № 79 розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено, зокрема, пунктом 26, яким передбачено, що окремі положення ряду законів України, в тому числі й Закону № 3551, застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Вказаними положеннями Закону № 3551 передбачено пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них (стаття 12), особам з інвалідністю внаслідок війни (стаття 13), учасникам війни (стаття 14), особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551 (стаття 15), особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (стаття 16).

За юридичною позицією Конституційного Суду України «встановлення пільг ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, є одним із засобів реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту осіб, які захищали Батьківщину, її суверенітет і територіальну цілісність, та членів їхніх сімей. Держава не може в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності. Невиконання державою соціальних зобов'язань щодо ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, підриває довіру до держави... Соціальний захист ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, спрямований на забезпечення їм достатнього життєвого рівня. Обмеження або скасування пільг для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, без рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо соціального захисту осіб, які захищали Вітчизну, та членів їхніх сімей. У разі зміни правового регулювання набуті вказаними особами пільги чи інші гарантії соціального захисту повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх

реалізації. Обмеження або скасування таких пільг, інших гарантій соціального захисту можливе лише у разі запровадження рівноцінних або більш сприятливих умов соціального захисту» (абзаци другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018).

Конституційний Суд України звертає увагу, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 наголошував на тому, що «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупинити їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони» (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Таким чином, виходячи з того, що предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупинити їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення пунктом 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу іншого, ніж у статтях 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551, законодавчого регулювання відносин у сфері надання пільг ветеранам війни спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону № 3551, що суперечить принципу верховенства права, встановленому статтею 8 Конституції України.

2.3. Щодо твердження народних депутатів України про невідповідність оспорюваного положення Кодексу частині п'ятій статті 17 Основного Закону України Конституційний Суд України в Рішенні від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 уже

наголошував, що «забезпечення державою соціального захисту осіб, які відповідно до обов'язку, покладеного на них частиною першою статті 65 Конституції України, захищали Вітчизну, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України, та членів їхніх сімей згідно з частиною п'ятою статті 17 Конституції України в поєднанні з частиною першою цієї статті означає, що надання пільг, інших гарантій соціального захисту ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, не має залежати від матеріального становища їхніх сімей та не повинне обумовлюватися відсутністю фінансових можливостей держави» (абзац дев'ятий пункту 6 мотивувальної частини).

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону № 3551 застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, суперечить частині першій статті 8, частині п'ятій статті 17 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

2. Окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині,

яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 27, 2020 No. 3-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine on the compliance of the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution (constitutionality)

46 People's Deputies appealed to the Constitutional Court to declare as such that do not conform to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code (hereinafter referred to as the Code) in the part which stipulates that the provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law «On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» (hereinafter referred to as the Law No. 3551) shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets as well as and budgets of the funds of obligatory state social insurance.

The provisions of the Law No. 3551 provide for benefits to combatants and persons equivalent to them (Article 12), persons with disabilities as a result of the war (Article 13), participants of the war (Article 14), persons covered by the Law No. 3551 (Article 15), persons who have special merits before the Motherland (Article 16).

Considering that the subject of regulation of the Code, as well as the subject of regulation of laws of Ukraine on the State Budget for each year, are the special ones, they are stipulated by the provisions of Article 92.2.1 of the Basic Law, the Constitutional Court concluded that the Code cannot amend other laws, suspend or abolish them, and establish other (additional) legislative regulation of relations other than that which is the subject of special regulation by other laws.

The Constitutional Court considers that the establishment by paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code of other legislative regulation of relationships in the area of granting benefits to war veterans than that, provided for in Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law No. 3551, entails legal uncertainty in the application of respective norms of the Code and the Law No. 3551, which is contrary to the principle of the rule of law, stipulated by Article 8 of the Constitution.

The specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code in the part which stipulates that the rules and provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law No. 3551 shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets and budgets of the funds of obligatory state social insurance, contradicts Articles 8.1 and 17.5 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine in the part which stipulates that the rules and provisions of Articles 12, 13, 14, 15 and 16 of the Law «On Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» shall be applied in the manner and in the amounts established by the Cabinet of Ministers, based on available financial resources of the state and local budgets as well as budgets of the funds of obligatory state social insurance, do not conform to the Constitution of Ukraine (is unconstitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court:
No. 10-rp/2008 dated May 22, 2008;
No. 12-r/2018 dated December 18, 2018.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Pervomaiskyi expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

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

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

Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за доцільне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Слід щиро визнати, що ухвалене в цій справі Рішення не є ідеальним¹.

Як не є ідеальними і більшість інших рішень та висновків, ухвалених Конституційним Судом за всі роки його діяльності.

Більше того, можливо жодне з ухвалених рішень та висновків Конституційного Суду не є ідеальним, тобто таким, що відповідає бажаному та омріяному ідеалу, оскільки у філософському розумінні поняття «ідеальне» тлумачиться, зокрема, як таке, що є протилежністю реального, та як таке, чого взагалі не існує в реальному та матеріальному світі.

¹ У значенні *досконалим*.

Послуговуючись таким філософським підґрунтям, можна дійти парадоксальних висновків про те, що найкраще, тобто ідеальне, рішення Конституційного Суду ще не ухвалене або взагалі не буде ухвалене, оскільки в реальному світі нічого ідеального не існує.

2. Однак рішення та висновки Конституційного Суду — не надто вдале місце для порівняння істинності думок Платона та Аристотеля.

Більше того, приписи Конституції України й не містять такої вимоги до рішення або висновку Конституційного Суду, як ідеальність.

Водночас згідно з приписами Основного Закону України діяльність Конституційного Суду *має ґрунтуватись, зокрема, на засадах верховенства права, обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків* (частина друга статті 147). У свою чергу, останні є обов'язковими, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України).

Саме тому недостатня, на мою думку, обґрунтованість Рішення, а не його неідеальність, завадила мені підтримати у цілому правильне за суттю Рішення Конституційного Суду.

3. Вимога Основного Закону України щодо діяльності Конституційного Суду на засадах верховенства права зобов'язує Конституційний Суд, у тому числі, забезпечувати юридичну визначеність, обґрунтованість своїх рішень та висновків.

Звісно, Конституційний Суд не зобов'язаний пояснювати у своїх рішеннях та висновках усі без винятку обставини справи та використані аргументи, думки і міркування, однак його акти не мають перетворюватись на «зачинену скриню», в якій заховані більшість або, можливо, й усі аргументи, використані Конституційним Судом для ухвалення того чи іншого рішення або висновку.

Необґрунтованість або недостатня обґрунтованість рішень та висновків Конституційного Суду, на мою думку, не лише підвищує ризики зниження довіри до органу конституційного контролю, а й значною мірою ставить під сумнів сенс їх ухвалення. Необґрунтовані або недостатньо обґрунтовані рішення або висновки Конституційного Суду максимально жорстко дезорієнтують основних адресатів¹ у їх подальших діях на виконання ухваленого рішення або висновку.

¹ Насамперед Верховну Раду України.

4. З огляду на наведені міркування, на моє переконання, в Рішенні недостатньо аргументовано таке.

По-перше, не всі соціальні виплати, допомоги, пільги тощо можуть бути захищені в контексті положень статті 46 Конституції України.

Обсяг та зміст конституційного права на соціальний захист згідно з цією статтею Основного Закону України мають певні межі, однією з яких є *фінансові можливості держави*, які, звісно, обмежені під час військового конфлікту або економічної кризи.

Тобто скасування або обмеження законом різних видів соціальних виплат, допомог тощо у разі дотримання певних передумов для цього (зокрема, легітимна мета, пропорційність, тимчасовість дії) може бути визнане таким, що **відповідає Конституції України (є конституційним)**.

При цьому сучасне тлумачення Конституційним Судом припису частини третьої статті 22 Конституції України¹ не спростовує твердження про можливу конституційність актів, якими скасовуються або обмежуються окремі соціальні виплати, допомоги тощо².

По-друге, Конституційний Суд у Рішенні від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 сформулював юридичну позицію, яка була ключовим аргументом для вирішення й цієї справи.

Йдеться про те, що у разі застосування до регулювання відносин (щодо захисту соціальних прав ветеранів війни та інших близьких категорій осіб) положень статті 17 Конституції України держава *не може* ухвалювати закони чи вчиняти інші дії, спрямовані на скасування або обмеження соціальних виплат, допомог тощо з посиланням на обмежені фінансові можливості.

Така юридична позиція була сформульована Конституційним Судом також у Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, однак уже в контексті захисту прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на підставі статті 16 Конституції України.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII.

² Рішення Конституційного Суду України від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».

Тобто Конституційний Суд фактично протягом останнього року сформулював нові юридичні позиції щодо особливостей соціального захисту у випадках, коли мають бути застосовані не лише норми розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, а й приписи розділу I «Загальні засади» Основного Закону України, зокрема статей 16 та 17.

Вважаю, що в Рішенні мало б бути чітко, повно та ясно вказано на прихильність Конституційного Суду до цієї юридичної позиції як основної підстави для визнання об'єкта конституційного контролю таким, що не відповідає Конституції України.

По-третє, з незрозумілою для мене метою в Рішенні існує посилання на те, що згідно з пунктом 1 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюється бюджетна система (абзац перший пункту 2.2 Рішення).

На мою думку, цей конституційний припис у системному зв'язку з положеннями частини другої статті 95 Конституції України захищає цілісність бюджетного законодавства та забороняє регулювання бюджетних відносин актами інших галузей законодавства. Водночас ці норми Конституції України не містять чіткої заборони на наявність у бюджетному законодавстві норм, які спрямовані на регулювання інших галузевих відносин.

Тому сформульований в абзаці восьмому пункту 2.2 Рішення висновок Конституційного Суду про те, що «...Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України», є щонайменше дискусійним.

5. У цілому схвально оцінюючи ухвалення Рішення, переконаний у тому, що Конституційний Суд має виявляти більшу уважність до якості обґрунтування своїх рішень та висновків, оскільки їх можуть читати не лише поінформовані сучасники, а й наші особливо зацікавлені нащадки. Можливо, й через 100 років.

Суддя

Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус
суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII**

*м. Київ
11 березня 2020 року
№ 4-р/2020*

Справа № 1-304/2019(7155/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Філюка П. Т., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — Голови Верховного Суду Данішевської В. І., голови Касаційного адміні-

стративного суду у складі Верховного Суду Смоковича М. І., судді Великої Палати Верховного Суду Анцупової Т. О., судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Крата В. І., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгірі О. В., а також залучених учасників конституційного провадження — голови Ради суддів України Моніча Б. С., Голови Вищої ради правосуддя Овсієнка А. А., члена Вищої ради правосуддя Малацького О. В., членів Науково-консультативної ради Конституційного Суду України Москвич Л. М., Різника С. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1402), пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 193), частини другу, четверту статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (далі — Закон № 1798), частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону № 1798 зі змінами, внесеними Законом № 193 (далі — Закон № 1798 зі змінами).

Автор клопотання стверджує, що оспорювані положення Закону № 1402, Закону № 193, Закону № 1798, Закону № 1798 зі змінами не відповідають частині першій статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 55, частинам першій, п'ятій, шостій, сьомій статті 126, частинам першій, другій статті 131,

підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

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

У Конституції України встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126).

3. Верховний Суд вважає такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37 Закону № 1402, якою встановлено, що «до складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше ста»;

— пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, якими передбачена процедура зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду.

3.1. Відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Конституційно визначений статус Верховного Суду зумовлює наявність відповідних функцій та повноважень. Згідно зі статтею 36 Закону № 1402 Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; забезпечує однакове застосування норм права судами

різних спеціалізацій у порядку та способів, визначені процесуальним законом (частина перша, пункти 1, 6 частини другої).

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 дійшов висновку, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»; за своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України (абзац другий пункту 4, перше речення абзацу другого пункту 7 мотивувальної частини).

Згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини першої статті 131).

За Вищою радою правосуддя на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798).

Конституційний Суд України вважає, що зменшення законом кількісного складу Верховного Суду з двохсот суддів до ста суддів без одночасної зміни його функцій слід розглядати як організаційний засіб, який регулюється відповідно до приписів частини другої статті 125, статті 126 Конституції України.

З наведених положень Конституції України та Закону № 1798 вбачається, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроект

внесе Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Недодержання цієї конституційної процедури не відповідає передбаченому частиною першою статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади, суперечить системі стримувань та противаг, що впливає з нього, і становить посягання на незалежність судової влади.

3.2. У Конституції України закріплено право кожного на судовий захист (частина перша статті 55); гарантії незалежності суддів (частина перша статті 126).

Відповідно до статті 126 Основного Закону України суддя обіймає посаду безстроково (частина п'ята). Перелік підстав звільнення судді з посади та припинення його повноважень визначений в частинах шостій, сьомій статті 126 Конституції України.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України в Основному Законі України встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, що унеможливує законодавче розширення чи звуження цього переліку (перше речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013).

Також Конституційний Суд України вказав, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

В Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року (далі — Основні принципи незалежності судових органів), зазначено, що судді, яких призначають на посаду чи обирають, мають гарантований термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень, якщо це встановлено; суддів може бути тимчасово усунуто від посади або звільнено з посади тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки чи через поведінку, невідповідну посаді, на якій вони перебувають (пункти 12, 18).

У додатку до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та

обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12 (далі — Рекомендація) передбачено, що забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності суддів — ключові елементи принципу їх незалежності; відповідно судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, якщо такий існує; суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи (§ 49, § 52).

Отже, реалізація принципу верховенства права, права кожного на судовий захист можлива лише при реальному дотриманні конституційних приписів щодо незалежності суддів, які містять юридичні гарантії, спрямовані на запобігання будь-якому впливу на суддю та судову владу.

Таким чином, частина перша статті 37 Закону № 1402, пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать статтям 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, частині другій статті 125, частинам першій, другій, п'ятій, шостій статті 126, пункту 7 частини першої статті 131 Конституції України.

4. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 126 Конституції України.

4.1. Конституцією України передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Законом № 193 було внесено зміни до пункту 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402, якими зменшено базовий розмір посадового окладу судді Верховного Суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а отже, зменшено розмір суддівської винагороди.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював юридичні позиції щодо незалежності суддів, зокрема їх належ-

ного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020).

Конституційний Суд України послідовно вказував: однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому (перше речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, перше речення абзацу шостого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, друге речення абзацу шостого підпункту 3.2, абзаци двадцять сьомий, тридцять третій, тридцять четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Відповідно до пункту 62 Висновку Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 1 січня 2001 року № 1 (2001) у цілому важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні

юридичні приписи щодо забезпечення суддів від зменшення винагороди суддів, а також щодо гарантування збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) наголосила, що зменшення винагороди суддів за своєю суттю не є несумісним із суддівською незалежністю; зменшення винагороди лише для певної категорії суддів, безсумнівно, порушить суддівську незалежність (пункт 77 Висновку щодо внесення змін до законодавства [України], яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 (далі — Висновок).

Гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (частина перша статті 124 Основного Закону України).

Наведені положення Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України дають підстави стверджувати, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу.

Отже, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402 суперечить статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

5. Верховний Суд вважає такою, що не відповідає частині першій статті 126 Конституції України, частину першу статті 94 Закону № 1402, за якою до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу.

5.1. Згідно з частиною десятою статті 131 Конституції України відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

Для здійснення конституційних функцій добору та оцінювання суддів на підставі статті 92 Закону № 1402 утворено Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка є державним колегіальним органом суддівського врядування та діє на постійній основі у системі правосуддя України. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначені в статті 93 Закону № 1402.

Аналіз статті 131 Конституції України, статей 92, 93 Закону № 1402 дає підстави стверджувати, що жоден інший орган чи установа не уповноважені здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів, у тому числі Вища рада правосуддя, яка відповідно до пунктів 1, 8 частини першої статті 131 Основного Закону України вносить подання про призначення судді на посаду, ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого.

Отже, Конституційний Суд України зазначає, що зміна частини першою статті 94 Закону № 1402 кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права.

Таким чином, частина перша статті 94 Закону № 1402 суперечить частині першій статті 8, частині першій статті 55, частині першій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

6. Верховний Суд порушує питання відповідності Конституції України частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193.

Автор клопотання вважає, що частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами, пункт 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частині другій статті 131 Конституції України, а стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 — її частині першій статті 126, частині першій статті 131.

6.1. Відповідно до частини першої статті 131 Конституції України в Україні діє Вища рада правосуддя, яка розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, ухвалює рішення про звільнення судді з посади (пункти 3, 4).

Законом № 193 доповнено Закон № 1798 статтею 28¹, за частиною першою якої Комісія з питань доброчесності та етики

(далі — Комісія) є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У частині восьмій зазначеної статті Закону № 1798 зі змінами встановлено основні завдання Комісії.

Комісія також уповноважена: протягом шести років з дня набрання чинності Законом № 193 притягувати суддю Верховного Суду до відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна; при цьому Комісія керується правилами статей 48, 49 Закону № 1798 зі змінами і користується повноваженнями Дисциплінарної палати; вносити до Вищої ради правосуддя подання про звільнення судді з посади; протягом 30 днів з дня її утворення перевіряти членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), призначених (обраних) на посаду до набрання чинності Законом № 193, на відповідність критеріям доброчесності, етичних стандартів судді як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя, за результатом чого може ухвалити рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя (пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193).

Крім того, Вища рада правосуддя ухвалює за поданням Комісії рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя з підстав, зазначених у пунктах 3–6 частини першої статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, на спільному засіданні Вищої ради правосуддя і Комісії протягом п'яти днів після надходження подання; рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя вважається ухваленим, якщо подання не буде відхилене на спільному засіданні Вищої ради правосуддя та Комісії більшістю голосів учасників засідання за умови, що за це проголосувало принаймні два міжнародні експерти — члени Комісії (частина третя статті 24 Закону № 1798 зі змінами).

Системний аналіз частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 дає підстави для висновку, що Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи. Зазначені

положення Закону № 1798 зі змінами та Закону № 193 не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам.

Конституційний Суд України також зазначає, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу.

Таким чином, частина третя статті 24, стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункти 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 суперечать частинам першої, другій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України.

7. Верховний Суд стверджує, що частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798 зі змінами щодо підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 126 Конституції України.

7.1. У Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що незалежність суддів є конституційним принципом організації та функціонування судів, вона забезпечується, зокрема, особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (підпункт 1.1, абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини).

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року зазначив, що точність та передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є бажаними для цілей юридичної визначеності, особливо для гарантування незалежності суддів (§ 79).

Щодо дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Основних принципах незалежності судових органів встановлено, що суддя має право на справедливе слухання; розгляд справи на його початковій стадії залишається конфіденційним, якщо суддя не вимагає іншого;

рішення про дисциплінарне покарання, усунення з посади чи звільнення повинні бути результатом незалежної перевірки (пункти 17, 20).

У додатку до Рекомендації передбачено, що дисциплінарне провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання; дисциплінарні санкції мають бути пропорційними (§ 69).

У Висновку Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зауважила, що Закон № 193 передбачає значно скорочені строки дисциплінарного провадження, які надають можливість здійснювати стосовно судді провадження за його відсутності, навіть якщо цей суддя може обґрунтувати свою відсутність, а дисциплінарне провадження може бути ініційовано конфіденційно; нові скорочені строки дисциплінарного провадження не здаються реалістичними; зокрема, триденний строк для підготовки суддями відповіді на звинувачення є об'єктивно закоротким; скорочені строки можуть легко призвести не лише до необґрунтованих рішень через брак часу у суддів, а також до того, що Вища рада правосуддя не матиме часу для підготовки; права судді на належну підготовку мають дотримуватися (пункти 64, 65, 67).

Конституційний Суд України виходить із того, що врегульовані Законом № 1798 зі змінами питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.

Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Аналіз оспорюваних положень Закону № 1798 зі змінами дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, частина восьма статті 31, частина перша статті 42, частина третя статті 47, частина четверта статті 48 Закону № 1798

зі змінами суперечать частині першої статті 8, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

8. Верховний Суд вважає частини другу, четверту статті 24 Закону № 1798 такими, що не відповідають частині другій статті 131 Конституції України.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону № 1798 рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади з підстав, визначених пунктами 1, 2 частини першої цієї статті Закону № 1798, Вища рада правосуддя ухвалює на найближчому засіданні після отримання медичного висновку або заяви відповідно; процедура ухвалення Вищою радою правосуддя рішення про звільнення її члена із зазначених підстав ініціює Голова Вищої ради правосуддя або його заступник.

Згідно з частиною четвертою статті 24 Закону № 1798 член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

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

Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України» сенат Конституційного Суду України чи Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Невідповідність Конституції України частини другої статті 24 Закону № 1798 Верховний Суд обґрунтовує тим, що члена Вищої ради правосуддя має звільняти той орган, який його призначив. Однак це твердження не ґрунтується на нормі Конституції України.

Верховний Суд також не навів обґрунтування тверджень щодо невідповідності Конституції України частини четвертої статті 24 Закону № 1798, за якою член Вищої ради правосуддя, стосовно якого Вища рада правосуддя розглядає питання про звільнення з посади або внесення подання про звільнення з посади, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) частин другої, четвертої статті 24 Закону № 1798 згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX;

— частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798—VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193—IX.

2. Положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, внесеніми Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України

щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Застосуванню підлягають відповідні положення законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ.

4. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

5. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесени-

ми Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, у відповідність до цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 11, 2020 No. 4-r/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court regarding the conformity of the separate provisions of the Laws of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII, «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and of Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII

The subject of the right to constitutional petition — the Supreme Court — stated that the disputed provisions of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law on the Judiciary and the Status of Judges» and some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX (hereinafter — the Law No. 1402), the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX (hereinafter — the Law No. 193), the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII (hereinafter — the Law No. 1798), the Law No. 1798, as amended by the Law No. 193 (hereinafter — the Law No. 1798 as amended) do not comply with Articles 6.1, 8.1, 55.2, 126.1, 126.5, 126.6, 126.7 131.1, 131.2, subparagraph 4 of paragraph 16¹ of Section XV «Transitional Provisions» of the Constitution.

The constitutionally defined status of the Supreme Court determines the existence of relevant functions and powers. According to the Law No. 1402, the Supreme Court is the highest court in the judicial system of Ukraine, which ensures the consistency and unity of jurisprudence by the procedure and in manner established by procedural law; administers justice as a court of cassation, and in cases determined by procedural law — as a court of first or appellate instance, in the manner prescribed by procedural law; provides for the equal application of the rules of law by the courts of different specialisations in by the procedure and in the manner specified by the procedural law (Articles 36.1, 36.2.1, 36.2.6).

According to the Constitution, the powers of the Verkhovna Rada are to adopt laws (Article 85.1.3); in particular, the judiciary and the status of judges are determined only by laws (Article 92.1.14); in Ukraine, the High Council of Justice operates and takes measures to ensure the independence of judges (Article 131.1.7).

The Constitutional Court considers that the reduction of the composition of the Supreme Court by law from two hundred judges to one hundred judges without simultaneously changing its functions should be regarded as an organisational tool regulated in accordance with the provisions of Articles 125.2 and 126 of the Constitution.

The Verkhovna Rada, as the sole legislative body in Ukraine, has the power to change the quantitative composition of judges of the Supreme Court, if the bill is tabled by the President after previous consultation with the High Council of Justice. Non-compliance with this constitutional procedure does not comply with Article 6.1 of the Constitution, the principle of separation of state power, contradicts the system of checks and balances that follows from it, and constitutes an encroachment on the independence of the judiciary.

The realisation of the principle of the rule of law, the right of everyone to judicial protection, is only possible if the constitutional prescriptions on the independence of judges, which contain legal safeguards aimed at preventing any influence on the judge and the judiciary, are actually observed.

The Law No. 193 amended Article 135.3.3 of the Law No. 1402, which reduced the basic salary of a Supreme Court judge from 75 to 55 subsistence minimum wages for able-bodied persons, which was set for January 1 of the calendar year, and consequently reduced the amount of judicial remuneration.

The legislator cannot arbitrarily set or change the amount of the judge's remuneration by using its powers as an instrument of influence over the judiciary.

Pursuant to Article 131.10 of the Constitution, according to the law, bodies and institutions are set up in the justice system to ensure the selection of judges, prosecutors, their professional training, evaluation, consideration of cases regarding their disciplinary responsibility, financial and organisational support of the courts.

In order to carry out the constitutional functions of selecting and evaluating judges, the High Qualification Commission of Judges has been established under Article 92 of the Law No. 1402, which is a state collegial body of judicial administration and operates on an ongoing basis in the justice system. The powers of the High Qualification Commission of Judges are defined in Article 93 of the Law No. 1402.

The analysis of Article 131 of the Constitution, Articles 92, 93 of the Law No. 1402 suggests that no other body or institution has been empowered to exercise the constitutional functions of selecting and evaluating judges, including the High Council of Justice.

The Constitutional Court notes that the amendment by Article 94.1 of the Law No. 1402 of the quantitative composition and the subjects of appointment of the High Qualification Commission of Judges members, without introducing a corresponding transitional period, led to the suspension of the exercise of constitutional functions in the selection and evaluation of judges, the impossibility of the High Council of Justice to exercise its specific constitutional powers, as well as created significant obstacles to the effective administration of justice and, in some cases, made it impossible for anyone to exercise their right of access to justice as a requirement of the rule of law principle.

Pursuant to Article 131.1 of the Constitution, the High Council of Justice operates in Ukraine, which deals with appeals against a decision of a relevant body to bring a judge or prosecutor to disciplinary responsibility, and decides on the dismissal of a judge (paragraphs 3, 4).

The Law No. 193 supplemented the Law No. 1798 by Article 28¹.1, according to which the Commission on Integrity and Ethics (hereinafter referred to as the Commission) is a collegial body that acts under the High Council of Justice and is formed to ensure the transparency and accountability of members of the High Council of Justice and members of the High Qualification Commission of Judges. Article 28¹.8 of the Law No. 1798, as amended, sets out the main tasks of the Commission.

The systematic analysis of Article 24.3, Article 28¹ of the Law No. 1798, as amended, paragraphs 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law No. 193, gives grounds to conclude that the Commission is empowered to supervise the activities of

members of the High Council of Justice and judges of the Supreme Court, however, these powers have no constitutional basis. The aforementioned provisions of the Law No. 1798 as amended and the Law No. 193 are inconsistent with Articles 126, 131 of the Constitution, since the High Council of Justice is conferred the exclusive power to hold judges of the Supreme Court accountable, and these constitutional powers cannot be delegated to other bodies or institutions.

The Constitutional Court also notes that a body, an institution formed under a constitutional body, cannot be vested by law with a controlling function in respect of that constitutional body.

The issues regarding disciplinary proceedings and disciplinary action regulated by the Law No. 1798, as amended must be consistent with the constitutional principle of the independence of judges.

In addition, disciplinary action against a judge must be handled within a reasonable timeframe and procedures that fully guarantee his or her protection. Disciplinary proceedings should not involve any assessment of court decisions, since such decisions are subject to appeal and there must be filters for dealing with substantially unjustified complaints.

The analysis of the disputed provisions of the Law No. 1798, as amended, leads to the conclusion that they do not provide for a reasonable, commensurate (proportionate) and predictable procedure for disciplinary proceedings against a judge, for a just and transparent bringing a judge to disciplinary responsibility.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

The provisions of Articles 37.1, 94.1, 135.3.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges», paragraphs 4, 5, 6, 7, 9, 10 of Section II «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies» of 16 October 2019, No. 193–IX, Articles 24.3, 28¹, 31.8, 42.1, 47.3, 48.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» do not comply with the Constitution of Ukraine (are unconstitutional).

The relevant provisions of the laws «On the Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 No. 1402–VIII, as amended by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judiciary and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX, «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII as amended, by the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the Judicial System and Status of Judges“ and Some Laws of Ukraine regarding the Activity of Judicial Governance

Bodies» of October 16, 2019 No. 193–IX shall be applied.

To terminate the constitutional proceedings in the case of reviewing the conformity of Articles 24.2, 24.4 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice» of December 21, 2016 No. 1798–VIII with the Constitution pursuant to Article 62.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-рп/99 dated June 24, 1999;
- No. 5-рп/2002 dated March 20, 2002;
- No. 19-рп/2004 dated December 1, 2004;
- No. 8-рп/2005 dated October 11, 2005;
- No. 4-рп/2007 dated June 18, 2007;
- No. 10-рп/2008 dated May 22, 2008;
- No. 3-рп/2013 dated June 3, 2013;
- No. 10-рп/2013 dated November 19, 2013;
- No. 4-рп/2016 dated June 8, 2016;
- No. 11-р/2018 dated December 4, 2018;
- No. 2-р/2020 dated February 18, 2020.

Basic Principles of the Independence of the Judiciary, Approved by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of 29 November and 13 December 1985;

Supplement to the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of 17 November 2010 No. (2010) 12;

Opinion of the Advisory Council of the European Courts on request of the Committee of Ministers of the Council of Europe on standards for the independence of the judiciary and the immutability of judges of 1 January 2001 No. 1 (2001);

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the amendment of the law [Ukrainian] which regulates the activity of the Supreme Court and of the Judicial Governance Bodies of 9 December 2019, No. 969/2019;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Oleksandr Volkov v. Ukraine» of 9 January 2013.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin, V. Lemak, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko expressed dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України
„Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII**

Конституційний Суд України у Рішенні від 11 березня 2020 № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (далі — Рішення) визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX; частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів

суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ, а також закриття конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII на підставі пункту 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Підтримую Рішення, проте вважаю, що наведена у ньому аргументація стосовно неконституційності пункту 2 частини другої статті 28¹ Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесені Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ (далі — Закон № 1798), є недостатньою, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що «системний аналіз частини третьої статті 24, статті 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пунктів 9, 10 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 193 дає підстави для висновку, що Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи. Зазначені положення Закону № 1798 зі змінами та Закону № 193 не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам... Таким чином, частина третя статті 24, стаття 28¹ Закону № 1798 зі змінами, пункти 9, 10 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 193 суперечать частинам першій, другій статті 126, частині першій статті 131 Конституції України».

Повністю погоджуюсь із висновком Конституційного Суду України, викладеним у Рішенні, проте вважаю, що була потреба у більш детальному розгляді пункту 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798, за яким до складу Комісії з питань доброчесності та етики входять, зокрема, три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними орга-

нізаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»; пропозиції від міжнародних та іноземних організацій щодо міжнародних експертів надсилаються до Вищої ради правосуддя протягом двадцяти днів з моменту набрання чинності Законом № 1798; участь міжнародних експертів у Комісії з питань доброчесності та етики закінчується через шість років з дня набрання чинності Законом № 1798; кожен міжнародний експерт призначається на два роки з можливістю повторного призначення, виходячи з такого.

У преамбулі Конституції України передбачено, що Український народ — це громадяни України всіх національностей.

Україна згідно зі статтею 1 Основного Закону України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005); установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом визначається у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вказаний припис Основного Закону України корелюється з міжнародно-правовими стандартами.

Так, відповідно до пунктів 1, 2 статті 21 Загальної декларації прав людини 1948 року кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

Відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Право на участь в управлінні державними справами є комплексним конституційним правом, яке фактично інтегрує всі політичні права і свободи громадян, що гарантовані Конституцією та законами України. Це право є загально визнаним політичним правом, яке гарантується громадянам України і реалізується через управління державними справами.

Нааявність вказаного механізму доступу до управління державними справами виключно громадянами України є гарантією народного суверенітету, основних засад демократії, забезпечення проведення державної політики в інтересах Українського народу.

Враховуючи наведене, пункт 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798 порушує приписи Конституції України, оскільки з повноважень Комісії з питань доброчесності та етики випливає, що вона фактично здійснює управління державними справами, зокрема, формує органи державної (судової) влади. Проте міжнародні організації як суб'єкти делегування трьох представників до складу Комісії з питань доброчесності та етики не є представниками народу України, а тому не можуть бути носіями державної влади в Україні.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у своєму Висновку щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 звернула увагу, що «такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету».

Вносячи зміни чи приймаючи новий закон, Верховна Рада України повинна керуватися гарантіями та принципами, закріпленими у Конституції України. Так, має бути забезпечено реалізацію народного суверенітету з урахуванням європейських

цінностей демократії, прав людини, принципу верховенства права у взаємозв'язку з іншими універсальними принципами — законності, пропорційності, юридичної визначеності. Проте пунктом 2 частини другої статті 28¹ Закону № 1798 парламент здійснив делегування влади, яка належить виключно Українському народу, міжнародним та іноземним організаціям, що суперечить положенням статей 1, 5, 38 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“
та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського
врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX,
«Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII
від 11 березня 2020 року № 4-р/2020

Мною підтримано це рішення, однак вважаю, що його аргументація є недостатньою. Зараз не час для великих текстів, однак з приводу Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 (далі — Рішення) мушу пояснити свою позицію.

Чому дві справи про дві реформи судів не об'єднано?

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) у цій справі відмовив в об'єднанні двох проваджень (щодо реформ 2016 і 2019 років) і вчинив це обгрунтовано. Річ не лише в тім, що предмет оскарження в ньому є різним, а й у принципових моментах, а саме, зокрема, в тому, що реформа 2016 року провадилася на двох рівнях (на рівні спеціального закону і на рівні внесення змін до Конституції України), а реформа 2019 року була зосереджена лише на рівні закону.

Важливо й те, що реформа 2019 року реально не була імplementована, оскільки жодного передбаченого Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 193) організаційного заходу не було проведено. І це незважаючи на те, що з часу набрання чинності Законом № 193 до моменту ухвалення Рішення минуло майже п'ять місяців. Більше того, Закон № 193, по суті, у великій державі, якою є Україна, повністю зупинив процес здійснення конституційної функції добору суддів та їх оцінювання.

*Загрози для конституційної демократії
з боку тиранії більшості*

Батьки-засновники США, вперше у світі закладаючи конституційну систему «стримувань і противаг», більше за все боялися «тиранії більшості», а не індивідуального тирана (достатньо ознаяомитися з думками Дж. Медісона в «Записках Федераліста»).

В Україні обраний народом парламент здійснює законодавче регулювання на свій розсуд, якщо тільки не йдеться про порушення Конституції України. Його діяльність лімітується межами, встановленими Основним Законом України — саме такий підхід втілений у Конституції України, зокрема в таких її принципах, як поділ влади (стаття 6) та незалежність суддів (статті 125, 126). Між вищими органами державної влади формуються стосунки взаємних «стримувань і противаг». Звісно, **поділ влади не має сенсу, якщо одна гілка влади може свавільно втручатися в діяльність іншої, намагаючись отримати контроль над нею.**

Досвід багатьох європейських держав свідчить про серйозні небезпеки для конституційної демократії у тих випадках, коли обраний парламент чи глава держави, спираючись на настрої, які переважають у суспільстві, поступово демонтували принцип поділу влади, а далі — демократичні інститути, не зустрічаючи належних стримувань з боку судової влади. З іншого боку, верховенство права найбільше також залежить саме від стану незалежності судів.

Зайве й говорити, що **посягання на незалежність судової системи означає удар в інституційне осердя не лише верховенства права, а й власне держави України.** Незалежність судів є складовою конституційного ладу і предмет цієї справи засвідчив, окрім іншого, недостатність системи захисту конституційного ладу України.

Якою була мета судової реформи 2019 року? Відповідь на таке запитання неможливо було сформулювати ні з підготовчих законодавчих матеріалів, ні з тексту Закону № 193. Якби ця судова реформа отримала очікуваний ініціаторами результат, зокрема дострокове припинення повноважень половини суддів Верховного Суду за завчасно не встановленими правилами (ці правила на підзаконному рівні мали бути створені в майбутньому), очевидно, це завдало би сильного удару відчуттю незалежності суддів як Верховного Суду, так і інших судів. В Україні, напевно, після цього ще років п'ятдесят було би неможливо надати суддям суб'єктивного відчуття незалежності, переконати їх у цьому, особливо щодо реальності поділу влади та незалежності судової влади від політичних гілок влади.

Порушення конституційної процедури

Суть цієї справи в Конституційному Суді полягає в перевірці твердження про неконституційність положень Закону № 193, яким було по-новому врегульовано організацію судової влади, зокрема скорочено наполовину кількісний склад суддів Верховного Суду із 200 до 100 (з установленням процедур «відбору» для забезпечення нової кількості суддів).

Конституційний Суд доволі лаконічно відповів на поставлені запитання, однак не надав вмотивованої відповіді щодо того, чи порушено конституційну процедуру в ході ухвалення Закону № 193 як окремої підстави для неконституційності. Річ у тім, що закони можуть бути визнані неконституційними не лише з огляду на їх зміст, а й за відповідне порушення конституційної процедури «розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (частина перша статті 152 Конституції України).

Привертає увагу частина друга статті 125 Конституції України, яка прямо встановлює: «Суд утворюється, **реорганізовується** і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя» (виділення автора). У цьому випадку йшлося про скорочення кількості суддів Верховного Суду наполовину, що безумовно тягло за собою зміни внутрішньої структури цього судового органу та подальшу зміну його функцій (зокрема, обсягу касаційного перегляду — так звані «фільтри»).

Питання перше: як оцінити такі зміни з огляду на конституційне поняття «реорганізація»? Коли йдеться про розуміння Конституції України (і, зокрема, конституційних органів влади), спроби враховувати зміст термінології із законодавства (наприклад, цивільного) є вкрай непродуктивним заняттям. Конституційне тлумачення не може базуватися на розумінні певного предмета законодавцем. На моє переконання, зазначене у частині другій статті 125 Конституції України поняття «реорганізація» щодо судів має автономне конституційне значення й передбачає істотний обсяг інституційних (організаційних) змін у цій сфері.

Звідки таке розуміння? Слід відштовхуватися від мети конституційної норми, яка зобов'язує проводити консультації з Вищою радою правосуддя (далі — ВРП) і Президента України (який лише після консультацій з нею вправі внести відповідний законопроект), і Верховну Раду України (яка реєструє проект закону лише за наявності відповідних документів, які підтверджують факт такої консультації).

Таким чином, постає питання друге: яка ж мета цієї конституційної норми (частини другої статті 125)? **Мета очевидна — надати посилений конституційний захист судовій владі від необґрунтованих організаційних втручань з боку інших гілок влади.** За матеріалами справи (і усних слухань) не вдалося встановити факту передбаченої консультації з ВРП. Більше того, в матеріалах справи міститься Висновок ВРП з протилежною позицією, який не був помічений та врахований на жодному владному рівні. Зважаючи на такі обставини, у цій справі Конституційний Суд повинен був дійти висновку, що положення Закону № 193, якими встановлено процедуру зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду, охоплюється наведеним конституційним поняттям «реорганізація». Якщо встановлене Законом № 193 організаційне втручання до Верховного Суду є «реорганізацією», то має місце порушення конституційної процедури. Конституційний Суд, визнавши порушення частини другої статті 125 Основного Закону України, констатував лише порушення принципу поділу влади (стаття 6) та гарантій незалежності судів, однак не поглибив аргументації у цьому напрямі.

Питання третє: чи створювало наведене окрему підставу для визнання Закону № 193 неконституційним з огляду на частину першу статті 152 Конституції України («якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх **розгляду, ухвалення або набрання ними чинності**») (виділення автора). Відповідь також має бути ствердною, оскільки «розгляд» парламентом закону має предмет, який, вочевидь, стосується закону, який, у свою чергу, за задумом конституцієдавця, не міг стати предметом розгляду без передбаченої процедури консультацій з ВРП. Конституційний Суд неповною мірою врахував це.

Чи може бути зменшено розмір винагороди судді?

Понад 240 років тому, в 1776 році, автори Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки серед претензій до британського монарха, окрім іншого, зазначали: *«Він цілковито підпорядкував суддів своїй волі, самостійно визначаючи терміни урядування, а також розмір і виплату їм винагороди»*. Уже тоді вони розуміли важливість захисту незалежності суддів від подібних дій. В історії всіх європейських держав були періоди, коли власті бажали підпорядкувати суддів у спосіб маніпулювання розміром їх винагороди.

Чи означає це, що ніколи і за жодних обставин розмір винагороди судді не може бути зменшений («заморожений»), як це

констатовано в Рішенні? Хоча в документах Ради Європи також містяться стандарти захисту «досягнутого рівня» матеріального забезпечення суддів, я дотримуюся дещо іншої позиції, яка підкріплена напрацьованим досвідом вирішення подібних питань конституційними судами інших держав. Деякі пояснення.

Справді, суддя, який постійно боїться зменшення розміру його винагороди або «очікує» її підняття від політичних сил у парламенті (чи уряді), не є незалежним суддею, який спроможний захистити права людини, окрім іншого, і від властей. З одного боку, суспільство має знати, що суди — це єдина в Україні гілка влади, яка, на відміну від інших, ніколи не визначала і не визначає розмір винагороди для самої себе. На сьогодні це робиться законом про судоустрій, який ухвалюється парламентом, згідно з частиною другою статті 130 Конституції України. Однак загроза для суддів не в тому, що їх винагорода встановлена законом, а в іншому — може з'явитися недобросовісний мотив щодо маніпуляції встановленням розміру винагороди з метою впливу на суддів.

Щоби цього не сталося, Конституція України містить низку застережень. Відповідно до частин першої, другої статті 126 Основного Закону України «незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України», а «вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється». Добросовісне прочитання цих норм підказує, що закони також гарантують незалежність і недоторканність судді, а «будь-який вплив» стосується не лише певних зразків поведінки людей (їх вистачає), а й змісту закону. Іншими словами, насправді, наведене прямо забороняє уживання закону як інструменту впливу на незалежність судді. Можна сказати по-іншому: з указаних конституційних норм впливає прямий обов'язок законодавця втілити в законі конституційні гарантії щодо заборони вчинення у будь-який спосіб впливу на суддю з боку як парламенту, так і інших суб'єктів.

Однак, у цьому випадку, коли законодавець раптово вирішив майже на третину зменшити розмір винагороди суддів Верховного Суду, все саме і виглядало як інструмент тиску на незалежність суддів. Це означає, що зміст закону, який покликаний втілити гарантії незалежності судів і суддів, зіграв прямо протилежну роль.

Повертаючись до питання про можливість тимчасового зменшення розміру винагороди для суддів, зазначу (і повторю), що головне для такого кроку — уникнення ситуації, коли воно ззовні виглядає (і судді сприймають його) як спробу тиску. Досвід

багатьох європейських держав свідчить, що загалом тимчасове зниження розміру винагороди суддів може бути узгоджене з верховенством права та гарантіями незалежності суддів.

Однак питання зниження розміру винагороди суддів повинне бути обумовлене низкою чинників, а саме: 1) має бути обґрунтованим (пропорційним і виправданим), зокрема пов'язаним із реальним погіршенням фінансового становища держави; 2) виступати складовою одночасного зниження умов оплати праці носіїв інших конституційних гілок влади та публічного сектору загалом; 3) провадитися за наслідками консультацій між гілками влади з урахуванням позиції судової влади.

Принцип поділу влади так само був би позбавлений смислу, якщо конституційно виправданою була би ситуація, коли одна гілка влади мала можливість довільно впливати на інші гілки влади, істотно змінюючи умови їхнього фінансового забезпечення. Окрім наведених умов, мають бути враховані різні ролі і функції суддів, з одного боку, і представників законодавчої і виконавчої влади, з іншого боку. Роль суду (і судді) — це захист прав людини, в тому числі й від можливих зловживань інших гілок влади. Окрім того, суддя — не політик, який тимчасово приходить на публічну посаду. Ідучи на посаду, суддя обирає професію в масштабах трудового життя.

Важливо підкреслити, що жодної з наведених умов не було виконано, отже, відповідні рішення парламенту не узгоджуються з конституційними гарантіями незалежності судової влади.

Закон — не розпорядчий акт

Хочеться порушити ще одне питання, яке продовжує, на жаль, вітчизняну традицію правового нігілізму. Йдеться про спосіб, яким було припинено повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі — ВККС).

Що слід знати і розуміти? Парламент здійснює конституційні повноваження шляхом прийняття законів України та ухвалення постанов Верховної Ради України. Закони України як форма парламентських рішень за своєю природою є функціонально призначеними для регулювання відповідних ділянок суспільних відносин. Натомість повноваження Парламенту організаційного і розпорядчого характеру здійснюються постановами Верховної Ради України за умов дотримання меж повноважень Верховної Ради України, визначених Конституцією України та за наявності

встановлених Конституцією і законами України підстав. Зокрема, припинення повноважень (прав і обов'язків) посадових осіб органів державної влади може бути здійснене шляхом видання вмотивованого розпорядчого акта, тобто такого, який: а) видано в межах повноважень; б) спирається на відповідні, завчасно встановлені в законі підстави.

Протилежна позиція, за якої парламент ухваленим законом України може припинити повноваження (звільнити) посадову особу будь-якого іншого органу державної влади — за межами власних конституційних повноважень та без дотримання підстав — означала би свавільну практику та заперечення змісту конституційного принципу поділу влади. Парламент у такому випадку перетворюється у невідоме для сучасного конституційного права владне формування, яке може «будь-що» і без будь-якого зв'язку з конституційними межами, згаданими в статті 6 Основного Закону України.

При цьому можуть бути висунуті «аргументи», що, мовляв, законодавець «завжди так вчиняв» в останні десятиліття. Значною мірою це правда, однак така свавільна практика у минулому жодним чином не виправдовує очевидної неконституційності подібного «законотворення». Отже, положеннями пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 Верховна Рада України вийшла за межі конституційних повноважень, визначених статтею 85 Конституції України, а відтак — принципу поділу влади (стаття 6 Основного Закону України).

Крім того, варто звернути увагу ще й на те, що нормативне правове регулювання на рівні закону України, яке стосується прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів, якими є конкретні особи — члени ВККС станом на день набрання чинності Законом № 193, не узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України). Зайве нагадувати, що зміст норми права не може бути персоніфікованим (звернутим до конкретних осіб) та мати одноразове застосування.

Така практика не сприймається й тому, що, хоча ВККС прямо не згадується в тексті Конституції України, однак як державний орган вона є відповідальною за добір та оцінювання суддів та є носієм відповідної конституційної владної функції, встановленої в частині десятій статті 131 Конституції України.

Виходячи з того, що конституційна влада в Україні здійснюється за принципом інституційної неперервності та цілісності, Конституційний Суд мав наголосити на неприпустимості повного

зупинення функціонування державного органу через одночасне припинення повноважень усіх його членів. Будь-яка реорганізація органів державної влади, які є носіями конституційних повноважень, не може зупиняти дію конституційних норм та реалізацію відповідної конституційної владної функції. Відрадно, що все ж Конституційний Суд констатував, що положеннями пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 Верховна Рада України фактично зупинила здійснення передбаченої Конституцією України діяльності щодо забезпечення добору суддів та їх оцінювання (частина десята статті 131). Наведене, без сумніву, посягає на конституційні основи ефективного і неперервного функціонування правосуддя як ефективного механізму захисту прав людини, а тому порушує право кожного на судовий захист (стаття 55 Конституції України).

Резюме

У період напруженого протистояння суспільства з епідемічною загрозою COVID-19 важко підібрати слова, які підтвердили би значення незалежності судової влади для верховенства права, захисту прав людини, відновлення стійкого економічного зростання і, зрештою, для збереження стабільності всієї системи публічної влади. Окрім судової влади, нікому оцінити ні своєчасності, ні законності дій, бездіяльності та рішень органів влади.

Часто історія вчить, що саме той, хто не розуміє небезпеки посягань на незалежність судів, більше того — активно атакує їх, через деякий час опиняється в ситуації, коли він надто зацікавлений у наявності незалежного суду. Лише тоді відкривається істина, що його власна доля залежить тільки від того, наскільки суд готовий вирішити його справу справедливо, тобто сумлінно оцінити факти і правильно застосувати закон. І саме тому він бажає, щоб його справу розглядали судді, які не залежать від політичних властей (уже інших), не залякані ними, більш того — самою своєю присутністю демонструють незалежність та неупередженість.

Важливо також усвідомити ще один момент — конституційна система сучасної України не передбачає в системі конституційних органів влади «вищого органу» (подібно «політбюро КПРС» в радянській системі чи інституту фюрера в нацистській системі). Таким не є ні глава держави, ні навіть парламент. **Парламент, відображаючи волю народу на останніх виборах, тим не**

менше, не є «вищим» органом влади у стосунках з іншими гілками влади, не може вирішити «будь-які» питання і будь-яким способом. Як і інші органи влади, законодавець здійснює повноваження виключно в рамках Конституції України. А Конституція передбачає систему влади, яка заснована на зовсім інших цінностях, серед яких, зокрема, верховенство права та поділ влади.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України
„Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 11 березня 2020 року ухвалив Рішення № 4-р/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Конституційний Суд, зокрема, вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1402);

— пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 193);

— частину третю статті 24, статтю 28¹, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від

21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі — Закон № 1798).

За ті кілька днів, що минули з дня ухвалення Рішення й які надаються судді для викладення окремої думки, стало зрозумілим, що наше уявлення про світ, життєві цінності та соціальні зв'язки в черговий раз зазнало та зазнає істотних змін.

Події останніх днів майже повністю витіснили з нашої пам'яті нескінченні січневі колективні святкування та такі ж колективні, але вже протести лютого 2020 року. Друга половина березня 2020 року вже ввійшла в історію людства іншим: правилом-порадою про соціальну самоізоляцію потенційно хворих та вимогою «не збиратись більше двох осіб»¹.

Фактично людство мимоволі проживає «сценарій невідомого фільму» з драматичним сюжетом соціального, економічного та біологічного апокаліпсису, під час якого може виникнути спокуса відсунути уявлення про *Право* та *Справедливість* на «узбіччя» людських пріоритетів як щось другорядне, коли йдеться про саме виживання.

Мені, як і абсолютній більшості інших людей, невідомий подальший розвиток сучасної історії, однак, опонуючи ідеї послаблення ролі *Права* в часи таких важких потрясінь, перефразую відомий вислів про те, що світ, дійсно, не має гинути заради звершення правосуддя, але світ людей ризикує загинути кожного разу, коли *Право* намагаються підмінити чимось іншим, і тут вже не важливо, чи є цим чимось іншим воля класу, що панує, сваволя людини, що керує, чи SARS-CoV-2².

Щодо передумов внесення змін до законодавства про судоустрій, статус суддів та органів суддівського врядування

29 серпня 2019 року особисто мені запам'яталось не лише лаконічним за часом урочистим засіданням Верховної Ради України, на якому новообрані народні депутати прийняли присягу, та

¹ **Більше двох не збиратися: Німеччина обмежує контакти.** URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2902172-nimeccina-obmezue-kontakti-za-formulou-11.html>.

² Штам коронавірусу, що був виявлений у другій половині 2019 року, зараження яким людини викликає в неї інфекційну хворобу — COVID-19.

подальшим пленарним засіданням парламенту¹, а також і тим, що цього самого дня до Верховної Ради України було подано та зареєстровано значну кількість законопроектів, у тому числі проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»² реєстр. № 1008 (далі — проєкт № 1008), поданий Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи та визначений невідкладним.

10 вересня 2019 року проєкт № 1008 був розглянутий на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

Же 12 вересня 2019 року проєкт № 1008 був розглянутий та схвалений Верховною Радою України за основу.

1 жовтня 2019 року проєкт № 1008 був розглянутий на засіданні Комітету з питань правової політики в процесі його підготовки до другого читання.

І нарешті 16 жовтня 2019 року проєкт № 1008 був ухвалений Верховною Радою України у другому читанні та в цілому.

У подальшому ухвалений акт був підписаний Головою Верховної Ради України, Президентом України, опублікований та 7 листопада 2019 року набув чинності.

Оцінюючи зміст та форму цього законодавчого процесу, відзначаю таке.

По-перше, в процесі розгляду справи в Конституційному Суді залишились незрозумілими мотиви та причини такої поспішності з проведенням цієї «судової реформи»³.

Оскільки йдеться про одну з гілок влади, процес внесення змін до законодавства, що регулює утворення та діяльність органів судової влади, не може не лише *de facto* та *de jure* бути поспішним, а й *навіть виглядати* як поспішний.

Фактична чи удавана поспішність в цих питаннях загрожує делегітимізації найкращих ідей та намірів.

По-друге, зміни до законодавства, що регулює утворення та діяльність органів судової влади, без сумнівів та неவிпадково

¹ Проведенням якого було, власне, вичерпано 1-шу (першу) сесію Верховної Ради України IX скликання.

² У процесі внесення змін до проекту Закону № 1008 між першим і другим читанням його назва зазнала змін.

³ Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи не кваліфікував ці зміни до законодавства як «судову реформу», таку назву вона отримала від інших осіб в подальшому, а тому вказівка на «судову реформу» здійснюється з використанням лапок.

збіглись у часі з початком нового «політичного сезону», коли за результатами проведення других за рік виборів був обраний не лише Президент України, а й новий склад парламенту та утворено новий уряд країни, на формування яких вирішальний вплив мала лише одна політична сила.

Зрозуміло, що в конституційній демократії судова влада та суди не мають зазнавати кардинальних змін, а судді — піддаватись звільненням тощо у разі зміни політичної влади у державі, оскільки це є прямим та відкритим посяганням на принципи верховенства права, демократії, поділу влади, незалежності суддів та інші конституційні цінності.

По-третє, незважаючи на те, що указами Президента України від 21 червня 2019 року № 421/2019 та від 7 серпня 2019 року № 584/2019 була створена Комісія з питань правової реформи (далі — Комісія) та затверджено її персональний склад¹, в матеріалах справи відсутні документи та інші докази, які б свідчили про те, що проєкт № 1008 розроблявся за участю членів Комісії або члени Комісії хоча б були долучені до розробки проєкту № 1008 в будь-якій іншій формі, наприклад як експерти, консультанти.

Уникаючи спекуляцій щодо справжніх авторів чи автора проєкту № 1008, що поширюються у ЗМІ, слід зазначити, що в матеріалах справи відсутні вказівки на те, які ж фахівці з процесуального права та (або) питань судоустрою розробляли цей законопроєкт, що, звісно, не найкращим чином характеризує виваженість та раціональність процесу його підготовки.

По-четверте, в процесі розгляду справи з'ясувалась відсутність розумно необхідної комунікації між Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи, Верховною Радою України та Верховним Судом й іншими органами судової влади, зокрема Радою суддів України, Вищою радою правосуддя.

Щиро вразив коментар з цього питання Голови Верховного Суду про те, що, готуючи та подаючи проєкт № 1008 до парламенту, підтримуючи його надалі, Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи відшукав час для спілкування з актором Томом Крузом, але не знайшов можливості для зустрічі з очільником Верховного Суду.

Переконаний, що комунікація між органами державної влади в чутливих питаннях поділу влади, здійсненні будь-яких організаційних заходів щодо засад функціонування органів влади є

¹ У складі Комісії була утворена, зокрема, робоча група з розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя.

надійним запобіжником від можливих звинувачень в узурпації влади, що прямо заборонено статтею 5 Конституції України.

Щодо кількісного складу Верховного Суду

Конституцією України не визначено кількісний склад суддів Верховного Суду, наприклад шляхом встановлення максимальної кількості його суддів, а тому слід визнати, що це питання має бути врегульовано у законі, повноваження щодо ухвалення якого має Верховна Рада України на підставі пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України у системному зв'язку з іншими конституційними приписами.

Власне, у Рішенні й не ставиться під сумнів зазначене міркування.

Тобто потенційно суддів Верховного Суду дійсно може бути 380¹, 100, 20² чи навіть 9³, й таке формулювання закону за наявності необхідних передумов для цього відповідатиме Конституції України.

Однак розглянута Конституційним Судом сучасна спроба зменшення максимального кількісного складу Верховного Суду Законом № 1402 в редакції Закону № 193 слушно визнана такою, що *не* відповідає Основному Закону України.

Із системного зв'язку конституційних приписів статей 1, 6, 8, 55, 124, 129 Основного Закону України слідує, що держава зобов'язана забезпечити людині та громадянину *реальні*, а не ілюзорні передумови здійснення права на судовий захист, без існування ефективного механізму здійснення якого можливість реалізації інших конституційних прав та свобод ставиться під сумнів.

На підставі цих самих приписів Конституції України кожен має право розраховувати, що Україна є *справжньою*, а не декларативною *правовою* державою (стаття 1), в якій державна влада здійснюється на засадах її *поділу* на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6), в якій визнається та *діє* принцип *верховенства права* (частина перша статті 8).

¹ У 2017 році у Верховному Суді України та трьох вищих касаційних судах сумарно було 380 суддів.

² Зазначене положення про 20 суддів Верховного Суду України тимчасово було закріплено в статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI.

³ З незрозумілою метою періодично згадується про досвід США в цьому питанні.

Тобто кожна особа має право очікувати на можливість здійснення у своїй справі *правосуддя* як однієї з основних функцій демократичної та правової держави, а здійснення правосуддя в конституційній демократії можливе лише у разі існування *ефективних та спроможних* судових інституцій із забезпеченням незалежності та недоторканності суддів.

У процесі розгляду справи Конституційним Судом було, зокрема, з'ясовано, що станом на 18 січня 2020 року залишок нерозглянутих справ у Верховному Суді становив 54 300 справ¹. За 6 робочих днів нового 2020 року до Верховного Суду надійшло 2 746 касаційних скарг, а це 457 скарг на день. Водночас фактично кожен суддя Верховного Суду розглядає більше 100 справ щотижня².

При цьому навіть подальше внесення змін до процесуального законодавства з метою закріплення так званих «процесуальних фільтрів» касаційного оскарження при одночасному істотному зменшенні максимальної кількості суддів Верховного Суду до 100 не забезпечує розумної прогнозованості в строках розгляду справ у суді касаційної інстанції таким скороченим складом суддів.

Таким чином, істотне скорочення Законом № 1402 максимальної кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100 ризикує перетворити цей найвищий орган судової влади на *неспроможний* до виконання своїх конституційних функцій щодо здійснення правосуддя та захисту прав і свобод людини і громадянина.

У сутнісному зв'язку з нормою статті 37 Закону № 1402 щодо зменшення максимальної кількості суддів Верховного Суду перебувають норми пунктів 4–7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, в яких вказано на потребу проведення «відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду» (пункти 5–7) та на можливе «переведення суддів Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору, до апеляційних судів» (пункт 7).

Розглядаючи справу Конституційний Суд встановив, що зазначені положення Закону № 193 можуть бути кваліфіковані або як не передбачена Конституцією України підстава для

¹ Станом на 1 січня 2019 року залишок нерозглянутих справ у Верховному Суді складав 71 тис. Тобто за рік залишок нерозглянутих справ зменшився приблизно на 20 тис.

² За іронією долі у відомому прикладі щодо суддів Верховного Суду США, до складу якого входять всього 9 осіб, навантаження у 100 справ є річним, а не тижневим.

звільнення судді, або як форма впливу на незалежність та незмінюваність судді.

Важливо, що під час розгляду справи учасники конституційного провадження висловили думку про те, що відмова судді Верховного Суду, який не пройшов процедуру відбору, від переведення до апеляційного суду може також розглядатись або як істотний дисциплінарний проступок, або як грубе нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді, а це є самостійними підставами для звільнення судді згідно з пунктом 3 частини шостої статті 126 Конституції України.

Зрозуміло, що такі положення Закону № 193 Конституційний Суд мав оцінити та оцінив у Рішенні як такі, що не відповідають нормам Основного Закону України, зокрема приписам статей 8, 19, 126, 131.

Щодо «відбору» суддів Верховного Суду

У фінальному тексті Рішення відсутня окрема оцінка положень Закону № 193 в контексті згадування в цих положеннях такого явища та поняття, як *«відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду»*.

Вважаю за потрібне висловити власні міркування щодо цього явища та поняття.

По-перше, у відкритій частині розгляду цієї справи представник Президента України, відповідаючи на одне з запитань, чітко зазначив, що процедура *відбору* суддів, передбачена Законом № 193, не тотожна процедурі *добору* суддів.

З цього твердження виникає проблема конституційного підґрунтя можливого проведення на підставі Закону № 193 *відбору* суддів, оскільки в нормах розділу VIII «Правосуддя» Конституції України відсутнє таке явище та поняття.

Тобто щодо суддів згідно з Конституцією України можуть бути проведені, зокрема, процедури *оцінювання*, *добору* (частина десята статті 131), призначення судді на посаду здійснюється *за конкурсом* (частина перша статті 128), проте жодна з норм Основного Закону України не вказує на можливість проведення *відбору* суддів.

Сучасний персональний склад Верховного Суду сформований внаслідок проведення протягом 2016–2019 років двох *конкурсів*, здійснення яких стало можливим внаслідок внесення змін до Конституції України в частині правосуддя в 2016 році. Внаслі-

док цього формування персонального складу Верховного Суду шляхом проведення конкурсів мало конституційну передумову та основу, в той час як ухвалення Верховною Радою України Закону № 193, яким внесено зміни й до інших законів, не було пов'язано з попереднім внесенням відповідних змін до Основного Закону України.

Отже, закріплення в Законі № 193 такого явища, як *«відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду»*, не відповідає не лише приписам розділу VIII «Правосуддя» Конституції України, а й нормам розділу I «Загальні засади» Конституції України, зокрема статтям 1, 6, 19.

По-друге, *«відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду»* в пунктах 5–7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193, інших положеннях цього закону або Закону № 1402 фактично *не врегульований*, оскільки єдине, що вказано в Законі № 193 щодо змісту процедури відбору суддів, так це те, що він здійснюється *«...за критеріями професійної компетентності, етики та добросовісності»* (абзац перший пункту 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193).

При цьому в абзаці другому пункту 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 зазначено, що *«порядок проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за погодженням із Вищою радою правосуддя»*. У зв'язку з відсутністю в Законі № 193 та Законі № 1402 інших норм щодо процедури та змісту такого відбору суддів можна дійти висновку, що всі складові такого відбору будуть визначені у *підзаконному* акті, ухваленому Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Таким чином, винятково підзаконний рівень регулювання процедури відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду є додатковим аргументом на підтвердження тези щодо неконституційності окремих норм Закону № 193.

Щодо грошової винагороди суддів

У Рішенні Конституційний Суд вирішив також чутливе питання щодо розміру грошової винагороди суддів Верховного Суду, визнавши неконституційним пункт 3 частини третьої статті 135 Закону № 1402, подолавши при цьому клопотання щодо закриття провадження у справі в цій частині у зв'язку з

конфліктом інтересів стосовно цього питання у всіх суддів Конституційного Суду України.

Констатуючи послідовність юридичних позицій Конституційного Суду в цьому питанні, вважаю, що у Рішенні мало б бути також зазначено таке.

По-перше, розмір грошової винагороди суддів все ж *може бути зменшений* за наявності для цього необхідних передумов та послідовних кроків парламенту та уряду. За відсутності таких передумов зменшення розміру грошової винагороди має розглядатися як свавільні дії одних гілок влади стосовно іншої — судової.

Події останнього часу, у тому числі масштаби можливої економічної кризи, дають підстави для припущення, що будуть чергові спроби зменшення розміру грошової винагороди суддів, однак для відсутності судової перспективи поставлення їх вчергове під сумнів у Конституційному Суді процедура внесення цих змін та самі зміни щодо зменшення грошової винагороди суддів не мають бути свавільними, розмір зменшення грошової винагороди має бути вмотивованим та пропорційним, не бути вибіркоким і стосуватись усіх органів державної влади, таке зменшення грошової винагороди має бути тимчасовим заходом економічної стабілізації.

У разі недотримання цих передумов можливі подальші пропозиції та кроки щодо зменшення розміру грошової винагороди суддів будуть сприйматись як спроба тиску на судову владу та посягання на незалежність суддів.

По-друге, Конституційний Суд у Рішенні мав відзначити неможливість закриття провадження в цій справі у зв'язку з конфліктом інтересів у частині перевірки на конституційність норми статті 137 Закону № 1402 з тих причин, що в Україні відсутній інший орган, який би мав компетенцію для вирішення цього конституційного спору.

Тому уникнення конфлікту інтересів шляхом відмови у вирішенні конституційного спору у запропонований одним з учасників конституційного провадження спосіб є неможливим.

Щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Конституційний Суд України у Рішенні визнав неконституційною також частину першу статті 94 Закону № 1402, якою визначено нову кількість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — 12 та вказано на нового суб'єкта затвердження персонального складу цієї комісії — Вищу раду правосуддя.

Переконаний, що Конституційний Суд своїм Рішенням насправді *визнав неконституційною прогалину в нормативному регулюванні*, оскільки сама по собі норма частини першої статті 94 Закону № 1402 (в редакції Закону № 193) не мала конституційних вад.

В обґрунтування цієї тези зазначу таке.

Конституція України вказує на існування певних конституційних функцій, зокрема добір суддів, оцінювання суддів тощо (частина десята статті 131).

Законодавець може обрати різні організаційні рішення або моделі для забезпечення виконання цих конституційних функцій. Однак неконституційною є законодавча практика, коли внаслідок неякісного нормативного регулювання ці, тобто передбачені частиною десятою статті 131 Основного Закону України, або інші конституційні функції взагалі не здійснюються та (або) не можуть бути здійснені.

Тобто законом, не порушуючи Конституцію України, можна змінити кількісний склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з 16 до 12 осіб, порядок формування її кількісного складу та навіть реорганізувати або ліквідувати цей орган системи правосуддя. Однак припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з 7 листопада 2019 року¹ *без визначення тих органів або осіб, які будуть виконувати зазначені конституційні функції*, є порушенням Конституції України, а саме статей 6, 8, 55, 126, 131.

Слід додаткового зазначити, що, оскільки об'єктом конституційного контролю не був пункт 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193², Рішення не слід розглядати як підставу для поновлення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які були в її складі станом на 6 листопада 2019 року.

Водночас застосований в Законі № 193 спосіб припинення повноважень членів колегіального органу суддівського врядування для стороннього спостерігача може виглядати як помста чи покарання, а тому застосування таких законодавчих механізмів впливу на кар'єру особи слід розглядати як *ultima ratio*, для застосування якого мають бути надзвичайно вагомими передумови.

¹ День набрання чинності Законом № 193.

² Він не визнаний Конституційним Судом неконституційним.

Висновки

Кілька років поспіль триває послаблення та стагнація верховенства права у всьому світі, у тому числі у країнах зі сталими та ефективними демократичними і правовими традиціями та інститутами¹.

Тому мені невідомо, що буде з верховенством права у світі та в Україні далі, але в тому, що цей принцип конституційної демократії потребує щоденного захисту та підтримки, я вже на маю сумнівів.

І наостанок одне з «польових» спостережень щодо дієвості приписів Конституції України, а саме статті 8 щодо *верховенства права*, статей 147, 151І, стосовно *обов'язковості* рішень та висновків Конституційного Суду України на прикладі цієї справи.

Рішення Конституційного Суду в цій справі ухвалено та датовано 11 березня 2020 року. Як цього вимагає законодавство, Рішення було опубліковано на офіційному веб-сайті Конституційного Суду 12 березня 2020 року.

Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Однак на офіційному веб-сайті Верховної Ради України **станом на 24 березня 2020 року** в законах № 1402, № 193, № 1798 немає жодного посилання на Рішення, а норми, що визнані неконституційними, так і залишаються в редакції Закону № 193.

Звісно, не виключаємо поважність причин такого факту, оскільки особи, відповідальні за внесення змін до законодавства, можливо, перебувають в самоізоляції. Проте поки є змога парламент має продовжувати виконання своїх функцій, оскільки Конституція України не передбачає іншого.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ World Justice Project Rule of Law Index® 2020. URL: <https://www.worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>.

**ОКРЕМА ДУМКА
VOTUM SEPARATUM**

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів»
від 2 червня 2016 року № 1402–VIII,
«Про внесення змін до Закону України
„Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України
щодо діяльності органів суддівського врядування»
від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя»
від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від конституційного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначені на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретичні неконституційність:

— частини першої статті 37, частини першої статті 94, пункту 3 частини третьої статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX;

— пунктів 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX;

— частини третьої статті 24, статті 28¹, частини восьмої статті 31, частини першої статті 42, частини третьої статті 47, частини четвертої статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX,

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

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

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

вважаю за необхідне висловити такі **заперечення** щодо концепції Рішення.

Заперечення щодо концепції Рішення

1. Концепція і відповідно архітектоніка Рішення вибудовані на системному аналізі кожного з пунктів конституційності окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

2. Такий підхід призвів до того, що неконституційність деяких пунктів була доведена формально (пункт 3 мотивувальної частини Рішення), а деяких не доведена взагалі (пункт 6 мотивувальної частини Рішення).

3. При цьому, Конституційний Суд України проігнорував важливий аспект цієї справи, який докорінно мав би змінити підходи до її вирішення.

4. У пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (реєстр. № 1008) (далі — Законопроект) як обґрунтування необхідності прийняття акта стверджується, що «більшість проблем, які наразі існують у судовій системі, експерти пов'язують із діяльністю органів суддівського врядування».

5. Далі. «Для усунення вказаних недоліків законопроектом пропонується уточнити повноваження органів суддівського врядування, у тому числі засади діяльності Вищої ради правосуддя, змінити порядок формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також удосконалити процедуру розгляду дисциплінарної скарги».

6. З огляду на такий засновок метою і завданням Законопроекту «є комплексне врегулювання питань організації діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя».

7. Автори так званої «судової реформи 2019» стверджують, що прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» дасть змогу поліпшити доступ до правосуддя громадян України, забезпечить їх право на своєчасне та справедливе судове рішення.

8. При цьому до законодавства вносяться системні зміни, серед яких, окрім змін до функціонування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя, серйозні зміни до законодавства про Верховний Суд, зокрема суттєва зміна чисельності, відбір суддів, зменшення суддівської винагороди тощо.

9. Будь-яка кореляція між метою та завданням Законопроекту і прийнятими змінами до законодавства в частині функціонування Верховного Суду відсутня.

10. Таким чином, істинна мета так званої «судової реформи 2019» та формально задекларована не є тотожними.

11. Отже, легітимна мета внесених змін є принципово іншою порівняно з обґрунтуванням пояснювальної записки до Законопроекту, а саме, серед іншого — переформатування Верховного Суду шляхом зменшення його чисельності.

12. З огляду на викладене йдеться про «законодавче шахрайство» з метою приховати істинні мотиви так званої «судової реформи 2019».

13. Підтвердженням цього висновку є зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, де, зокрема, вказано, що «Назва законопроекту не повною мірою відповідає вимогам статті 4 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, відповідно до яких зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону

України „Про судоустрій і статус суддів“ (частина друга). Не враховано у назві й те, що Законопроектом вносяться зміни лише до двох законів „Про судоустрій і статус суддів“ та „Про Вищу раду правосуддя“. У зв'язку з цим писати в назві „та деяких законів України“ нелогічно».

14. Іншим свідченням такого «законодавчого шахрайства» є ігнорування позиції Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України в частині приведення Законопроекту у відповідність до норм Конституції України, зокрема статті 22 Конституції України; рішень Конституційного Суду України, у тому числі від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011, від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018, та рішень Європейського суду з прав людини у справах «Котій проти України» (Kotiy v. Ukraine) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09, «Зосимов проти України» (Zosymov v. Ukraine) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06, тощо.

15. Конституційний Суд України не аналізував легітимну мету внесених змін. Те, що істинна легітимна мета не відповідає заявленій меті та завданням законодавчих змін, означає її відсутність або невідповідність заходів, застосованих законодавцем, задекларованій меті.

16. Власне, це і є підставою для визнання неконституційною так званої «судової реформи 2019».

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень частини п'ятої статті 190,
пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309
Кримінального процесуального кодексу України**

*м. Київ
17 березня 2020 року
№ 5-р/2020*

Справа № 3-358/2018(4975/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Татьков В. І. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пунктів 1, 8 частини другої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини

першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс) щодо заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу.

Відповідно до частини п'ятої статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. Згідно зі статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів вбачається, що слідчий суддя Печерського районного суду міста Києва ухвалою від 4 квітня 2018 року надав дозвіл на затримання Татькова В. І. з метою приводу до зали судових засідань Печерського районного суду міста Києва для участі у розгляді клопотання про застосування щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Апеляційний суд міста Києва ухвалою від 30 травня 2018 року відмовив у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою адвоката Попкова П. О. в інтересах Татькова В. І. на вказану ухвалу слідчого судді Печерського районного суду міста Києва, оскільки вона безпосередньо стосується надання дозволу на затримання з метою приводу, тому не підлягає апеляційному оскарженню. Верховний Суд ухвалою від 2 липня 2018 року відмовив у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою адвоката Попкова П. О. в інтересах Татькова В. І. на названу ухвалу Апеляційного суду міста Києва, адже оскарженню в апеляційному порядку підлягає лише ухвала слідчого судді про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу.

Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує, що оспорювані положення Кодексу передбачають право сторони обвинувачення на апеляційне оскарження ухвали про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу та позбавляють сторону захисту права на оскарження ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу. На думку автора клопотання, таке привілейоване становище сторони обвинувачення порівняно зі стороною захисту в контексті наявності права на апеляційне оскарження не узгоджується з конституційним принципом верховенства пра-

ва, суперечить такій основній zasadі судочинства, як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, та порушує конституційне право на судовий захист, складовою якого є право на апеляційний перегляд справи.

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

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Однією зі складових конституційного принципу верховенства права є право на доступ до правосуддя.

Відповідно до частини першої статті 55 Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

За юридичними позиціями Конституційного Суду України правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003); кожен під час розгляду будь-якої справи, в тому числі кримінальної, щодо діяння, у вчиненні якого обвинувачується, має право на правосуддя, яке відповідало б вимогам справедливості (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004); суди здійснюють правосуддя з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

У Конституції України встановлено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); до повноважень Верховної Ради України

належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85);
судоустрій, судочинство, статус суддів визначаються виключно
законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

2.2. Згідно з частиною другою статті 129 Конституції України
однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках —
на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8).

Конституційний Суд України у Висновку від 20 січня
2016 року № 1-в/2016 зауважив, що особі має бути гарантовано
право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції; після
апеляційного розгляду справи сторони судового процесу мож-
уть бути наділені правом оскаржити судові рішення першої та
апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції у випадках,
визначених законом, що сприятиме забезпеченню реалізації
принципу верховенства права (абзац другий підпункту 3.6.3
підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до принципу верховенства права держава має
запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка
забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій
стадії судового провадження, зокрема давала б можливість від-
новлювати порушені права і свободи та максимально запобігати
негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помил-
ки (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної части-
ни Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада
2018 року № 10-р/2018).

За частиною третьою статті 124 Основного Закону України
юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та
будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом
випадках суди розглядають також інші справи.

Системний аналіз положень частини третьої статті 124, пунк-
ту 8 частини другої статті 129 Конституції України дає підстави
вважати, що юрисдикція судів (зокрема, першої та апеляційної
інстанцій) поширюється на розгляд та вирішення по суті справ
у юридичному спорі та кримінальному обвинуваченні, а також
інших справ у передбачених законом випадках.

Зазначені конституційні приписи спрямовані на забезпечення
розумних строків розгляду справи судом (пункт 7 частини другої
статті 129 Основного Закону України), оскільки апеляційний
перегляд будь-якого процесуального судового рішення, яким не
вирішується справа по суті, призведе до затягування судового

процесу, а отже, і до порушення розумних строків розгляду та вирішення по суті справи судом, що нівелює зміст права на доступ до правосуддя.

У Рішенні від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 Конституційний Суд України вказав, що забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбаченого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи в цілому судом апеляційної інстанції; забезпечення права на апеляційний перегляд справи — одна з конституційних засад судочинства — спрямоване на гарантування ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина з одночасним дотриманням конституційних приписів щодо розумних строків розгляду справи, незалежності судді, обов'язковості судового рішення тощо (абзац тринадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, право на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, є гарантованим правом на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Водночас зазначений конституційний припис не позбавляє законодавця повноваження передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті.

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015 сформулював юридичну позицію, за якою обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду не може бути свавільним та несправедливим; таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленим суспільною потребою досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим; у разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України звертає увагу на те, що встановлені обмеження або заборона на оскарження в апеляцій-

ному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті, не можуть бути свавільними, а мають застосовуватися з легітимною метою, бути домірними (пропорційними) та обґрунтованими, не повинні порушувати сутність конституційного права особи на судовий захист.

2.3. У Конституції України наголошено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012). Водночас гарантована Конституцією України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 129 Конституції України до основних засад судочинства належить рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Засада рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України; ця засада є похідною від загального принципу рівності громадян перед законом, визначеного частиною першою статті 24 Основного Закону України, і стосується, зокрема, сфери судочинства; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

Конституційний Суд України вважає, що рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом як конституційна засада судочинства має бути втілена у процесуальному законодавстві, зокрема, шляхом запровадження такого нормативного

регулювання, за якого учасники судочинства повинні мати рівний обсяг прав та обов'язків, що відповідають їхньому процесуальному становищу.

3. У статті 2 Кодексу визначено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

За статтею 131 Кодексу з метою досягнення дієвості кримінального провадження застосовуються заходи забезпечення цього провадження, до яких, зокрема, належить затримання особи (частина перша, пункт 8 частини другої). Затримання особи є тимчасовим запобіжним заходом, який застосовується з підстав та в порядку, визначеному Кодексом (частина друга статті 176 Кодексу).

Відповідно до статті 177 Кодексу метою застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а підставою — наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений може: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

У разі неприбуття підозрюваного, обвинуваченого за судовим викликом і відсутності у слідчого судді, суду на початок судового засідання відомостей про поважні причини, що перешкоджають

його своєчасному прибуттю, слідчий суддя, суд має право постановити ухвалу про привід підозрюваного, обвинуваченого, якщо він не з'явився для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою, або ухвалу про дозвіл на його затримання з метою приводу, якщо ухвала про привід не була виконана (частина третя статті 187 Кодексу).

Згідно з частиною першою статті 188 Кодексу прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися із клопотанням про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

У статті 189 Кодексу передбачено, що клопотання про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою приводу розглядається слідчим суддею, судом негайно після одержання цього клопотання (частина друга); розгляд клопотання здійснюється в закритому судовому засіданні за участю прокурора (частина третя); слідчий суддя, суд відмовляє у наданні дозволу на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу, якщо прокурор не доведе, що зазначені у клопотанні про застосування запобіжного заходу обставини вказують на наявність підстав для тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого, а також є достатні підстави вважати, що: підозрюваний, обвинувачений переховується від органів досудового розслідування чи суду; одержавши відомості про звернення слідчого, прокурора до суду із клопотанням про застосування запобіжного заходу, підозрюваний, обвинувачений до початку розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу вчинить дії, які є підставою для застосування запобіжного заходу і зазначені у статті 177 Кодексу (частина четверта).

За частиною третьою статті 190 Кодексу ухвала про дозвіл на затримання з метою приводу втрачає законну силу з моменту: приводу підозрюваного, обвинуваченого до суду; закінчення строку дії ухвали, зазначеного в ній, або закінчення шести місяців із дати постановлення ухвали, у якій не зазначено строку її дії; добровільного з'явлення підозрюваного до слідчого судді, а обвинуваченого до суду, про що слідчий суддя, суд повідомляє прокурора; відкликання ухвали прокурором. Затримана на підставі ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше тридцяти шести годин з моменту затримання повинна бути звільнена або

доставлена до слідчого судді, суду, який постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу (частина перша статті 191 Кодексу).

Отже, з дослідження наведених положень Кодексу вбачається, що слідчий суддя, суд може постановити ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу у виняткових випадках, а саме для забезпечення присутності підозрюваного, обвинуваченого в судовому засіданні під час вирішення питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або у разі невиконання ухвали про привід підозрюваного, обвинуваченого для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою. Зазначені випадки зумовлені протиправною поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, яка перешкоджає (може перешкодити) здійсненню кримінального провадження та негативно впливає (може вплинути) на забезпечення його ефективності. Особливістю застосування такого процесуального заходу, як затримання з метою приводу, є його короткостроковість, а також спрямованість на виконання завдань кримінального провадження, якими, зокрема, є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду.

3.1. Згідно зі статтею 24 Кодексу кожному гарантується право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого в порядку, передбаченому Кодексом; гарантується право на перегляд вироку, ухвали суду, що стосується прав, свобод чи інтересів особи, судом вищого рівня в порядку, передбаченому Кодексом, незалежно від того, чи брала така особа участь у судовому розгляді.

Відповідно до частини п'ятої статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. За статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

З аналізу оспорюваних положень Кодексу випливає, що ними встановлено заборону на оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу (натомість проти такої ухвали можуть бути подані заперечення під час підготовчого провадження в суді).

Водночас забезпечення права на апеляційний перегляд справи, передбачене пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, стосується гарантованого права на перегляд у суді апеляційної інстанції справи, розглянутої судом першої інстанції по суті. Зазначений конституційний припис надає законодавцю певну свободу розсуду: або передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд у процесі розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті. При цьому такі обмеження чи заборона не можуть бути свавільними, а мають застосовуватися з легітимною метою, бути пропорційними і не повинні порушувати сутність права на судовий захист.

Конституційний Суд України виходить із того, що затримання з метою приводу є винятковим, короткостроковим процесуальним заходом, який застосовується зі спеціальною метою, зумовлений протиправною поведінкою підозрюваного, обвинуваченого та спрямований на виконання завдань кримінального провадження.

Нормативне регулювання, визначене положеннями частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кодексу, спрямовано на недопущення затягування розгляду питання про обрання стосовно підозрюваного, обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, забезпечення обов'язковості виконання судового рішення (ухвали про привід підозрюваного, обвинуваченого для розгляду клопотання щодо обрання запобіжного заходу у вигляді застави, домашнього арешту чи тримання під вартою), а також на запобігання порушенню розумних строків кримінального провадження, тобто воно застосовується з легітимною метою, обумовлено необхідністю забезпечення раціональної процедури, є пропорційним та обґрунтованим.

Вказана законодавча заборона не позбавляє підозрюваного, обвинуваченого права на судовий захист, оскільки положення Кодексу не тільки встановлюють судовий контроль за дотриман-

ням його прав і свобод під час вирішення питання про застосування запобіжного заходу, продовження строку дії або зміну запобіжного заходу, а й передбачають інший механізм судового захисту, яким підозрюваний, обвинувачений може скористатися, – можливість подання заперечень проти ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу під час підготовчого провадження в суді. До того ж дія ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу безпосередньо залежить, зокрема, від факту припинення протиправної поведінки підозрюваного, обвинуваченого, адже така ухвала втрачає законну силу з моменту з'явлення підозрюваного, обвинуваченого до слідчого судді, суду (пункти 1, 2¹ частини третьої статті 190 Кодексу).

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що встановлене оспорюваними положеннями Кодексу нормативне регулювання не є свавільним, переслідує легітимну мету та не порушує сутності конституційного права особи на судовий захист.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремі положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кодексу не суперечать положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

3.2. Відповідно до частини першої статті 10 Кодексу не може бути привілеїв чи обмежень у процесуальних правах, передбачених Кодексом, за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, громадянства, освіти, роду занять, а також за мовними або іншими ознаками.

Конституційний Суд України наголошує, що рівність учасників кримінального провадження перед законом означає наділення їх рівними правами і рівними обов'язками щодо участі у кримінальному процесі та відстоюванні своєї позиції. При цьому поняття «рівні права», «рівні обов'язки» не можна ототожнювати з поняттями «однакові права», «однакові обов'язки». Права чи обов'язки можуть бути різними і залежать від статусу та ролі учасника кримінального провадження (прокурора, потерпілого, слідчого, обвинуваченого, захисника, цивільного позивача, цивільного відповідача тощо). Таким чином, рівність прав та обов'язків полягає в тому, що кожен з учасників кримінального провадження наділений правами і має обов'язки, визначені законодавством для його процесуального становища.

Отже, процесуальні права та обов'язки учасників кримінального провадження з різним процесуальним становищем є неоднаковими, що зумовлено різними процесуальними функціями, які мають бути реалізовані під час кримінального провадження суб'єктами з відповідним процесуальним статусом.

Згідно з частиною п'ятою статті 190 Кодексу ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, передбаченому Кодексом; ухвала про дозвіл на затримання оскарженню не підлягає. За статтею 309 Кодексу під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову у наданні дозволу на затримання (пункт 1 частини першої); скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді (частина третя).

Із дослідження оспорюваних положень Кодексу вбачається, що ними передбачено, що ухвала про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути оскаржена в порядку, встановленому Кодексом, а ухвала про дозвіл на затримання з метою приводу оскарженню не підлягає (натомість заперечення проти такої ухвали можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді).

Відповідно до частини першої статті 193 Кодексу розгляд клопотання про застосування запобіжного заходу здійснюється за участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті Кодексу. Участь підозрюваного, обвинуваченого у розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу надає йому можливість згідно з частиною другою статті 193 Кодексу скористатися своїми процесуальними правами, а саме: мати захисника; знати суть та підстави підозри або обвинувачення; знати підстави затримання; відмовитися давати пояснення, показання з приводу підозри або обвинувачення; давати пояснення щодо будь-яких обставин затримання та тримання під вартою; досліджувати речові докази, документи, показання, на які посилається прокурор, та надавати речі, документи, показання інших осіб на спростування доводів прокурора; заявляти клопотання про виклик і допит свідків, показання яких можуть мати значення для вирішення питань цього розгляду.

Таким чином, затримання з метою приводу, органічно пов'язане з обранням у судовому порядку запобіжного заходу, є про-

цесуальною дією, що надає підозрюваному, обвинуваченому можливість брати участь у відповідній судовій процедурі, в межах якої він може доводити перед судом відсутність підстав для застосування щодо нього запобіжного заходу і, відповідно, для його затримання. З огляду на це права названих учасників кримінального провадження не порушуються, тому законодавець обґрунтовано не передбачив можливості оскарження ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу.

Водночас можливість для сторони обвинувачення оскаржити ухвалу про відмову в наданні дозволу на затримання з метою приводу може бути єдиним способом забезпечення участі підозрюваного, обвинуваченого у розгляді клопотання про обрання запобіжного заходу, зокрема, у вигляді тримання під вартою. Так, за частиною четвертою статті 190 Кодексу повторне звернення до суду з клопотанням про надання дозволу на затримання однієї і тієї ж особи по тому самому кримінальному провадженню після винесення слідчим суддею, судом ухвали про відмову у задоволенні такого клопотання можливе лише при виникненні нових обставин, які підтверджують необхідність тримання особи під вартою.

Крім того, законодавець передбачив інший механізм судового захисту, яким підозрюваний, обвинувачений може скористатися, — можливість подання заперечень проти ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу під час підготовчого провадження в суді.

Наведене свідчить про те, що неможливість апеляційного оскарження ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу є розумним обмеженням принципу рівності учасників кримінального провадження перед законом і судом, яке відповідає завданням кримінального провадження та не порушує конституційних прав людини.

Конституційний Суд України вважає, що встановивши положеннями Кодексу оспорюване нормативне регулювання, законодавець забезпечив досягнення справедливого балансу між процесуальними правами та обов'язками сторін обвинувачення і захисту. Таке регулювання забезпечує можливість сторонам обвинувачення і захисту довести свою позицію і найбільш ефективно реалізувати свої процесуальні права і обов'язки у кримінальному провадженні.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремі положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини

першої, частини третьої статті 309 Кодексу не суперечать положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 1 частини другої статті 129 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 17, 2020 No. 5-r/2020 in the case upon the constitutional complaint of Viktor Tatkov concerning the conformity of specific provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Viktor Tatkov appealed to the Constitutional Court with a constitutional complaint to recognise non-compliance of the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure (hereinafter — the Code) on the prohibition of challenge in appeal against a ruling of an investigating judge on a detention permission for the purpose of bringing to court with the provisions of Articles 8.1, 55.1, 129.2.1, 129.2.8 of the Constitution (unconstitutional).

The systematic analysis of the provisions of Articles 124.3, 129.2.8 of the Constitution gives grounds to consider that the jurisdiction of

the courts (in particular, of the first and appellate instances) extends to the consideration and adjudication of the case on the merits of a legal dispute and criminal prosecution, as well as other proceedings in cases provided for by law.

The right to appellate review of the case pursuant to Article 129.2.8 of the Constitution is a guaranteed right to review in a court of appeal a case considered by the court of first instance on the merits. At the same time, the above constitutional prescription does not deprive the legislator of the power to provide for the possibility of challenge in appeal of any decision taken by a court during the consideration of a case, but does not resolve it on the merits, or to set a restriction or prohibition on challenge in appeal against certain procedural court decisions by which the case is not resolved on its merits.

Restrictions or prohibitions on challenge in appeal against certain procedural court decisions, by which the case is not resolved on the merits, shall not be arbitrary, but should be applied with legitimate purpose, be commensurate (proportionate) and justified, should not contradict the essence of a person's constitutional right to judicial protection.

The equality of all trial participants before the law and the court as the constitutional basis of the judiciary should be embodied in the procedural legislation, in particular by introducing such normative regulation, where the participants of the trial should have an equal amount of rights and obligations corresponding to their procedural position.

Pursuant to the Code, an investigating judge or court may issue a ruling on detention permission for the purpose of bringing to court under exceptional circumstances, namely to ensure the presence of a suspect, accused at a court hearing when deciding on imposition of pre-trial detention or in the event of failure to execute a ruling on bringing to court of an accused or suspect to consider petition for a measure of restraint in the form of bail, house arrest or detention. These cases are caused by the unlawful behaviour of the suspect, the accused, which impedes (may impede) the execution of criminal proceedings and adversely affects (may affect) its effectiveness. The peculiarity of such procedural measure as detention for the purpose of bringing to court is its short-term nature, as well as its focus on the execution of tasks of the criminal proceedings, which include, in particular, the protection of individuals, society and the state from criminal offenses, the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of participants in criminal proceedings, as well as ensuring prompt, complete and impartial investigation and trial.

It follows from the analysis of the disputed provisions of the Code that they set prohibition on challenge in appeal against a ruling of the investigating judge on the permission to detain for the purpose of bringing to court (instead, objections may be raised against such ruling during preparatory proceedings in court).

The normative regulation set out in the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code is aimed at preventing the delay of consideration of the issue of preventive measure imposition concerning a suspected, accused in the form of detention, ensuring the mandatory execution of a court judgment (ruling on the bringing to court of the suspect, accused to consider a petition on pre-trial detention measure in the form of bail, house arrest or detention), as well as preventing the breach of reasonable terms for criminal proceedings, that is, it is used for the legitimate purpose, caused by the need of ensuring a rational procedure, is proportionate and substantiated.

The abovementioned legislative prohibition does not deprive the suspect, the accused of the right to judicial protection.

The procedural rights and obligations of participants in criminal proceedings with different procedural status are not identical, which is caused by different procedural functions that must be exercised during the criminal proceedings by subjects with appropriate procedural status.

The disputed provisions of the Code provide that a ruling to refuse to grant a detention permission for the purpose of bringing to court may be appealed in accordance with the procedure established by the Code, and a ruling permitting to detain for the purpose of bringing to court shall not be challenged (instead, objections may be raised against such a ruling during preparatory proceedings in court).

Detention for the purpose of bringing to court, is organically linked to a preventive measure to be selected in the judicial order, is a procedural act that provides the suspect, the accused with an opportunity to participate in an appropriate judicial proceedings, within which he/she may prove before the court the absence of grounds for taking preventive measures against him or her and, accordingly, for his or her detention. Given the above, the rights of the mentioned participants in the criminal proceedings are not violated, so the legislator reasonably did not provide for the possibility of appealing against the ruling on the detention permission for the purpose of bringing to court.

At the same time, the possibility for the prosecution to appeal against a ruling on refusal to grant a detention permission for the

purpose of bringing to court may be the only means to ensure the participation of the suspect, the accused in consideration of the petition for imposition of a preventive measure, in particular in the form of detention.

The legislator provided another mechanism of judicial protection that the suspect, the accused may use, i.e. the possibility of filing objections to the ruling of the investigating judge on detention permission for the purpose of bringing to court during pre-trial proceedings.

The impossibility of appealing against a ruling of an investigating judge on detention permission for the purpose of bringing to court is a reasonable restriction on the principle of equality of participants in criminal proceedings before the law and the court, which is consistent with the task of criminal proceedings and does not violate the constitutional human rights.

By establishing the disputed normative regulation by the provisions of the Code, the legislator ensured that a fair balance was struck between the procedural rights and obligations of the prosecution and defence. Such regulation provides an opportunity for the prosecution and defence to prove their position as well as to exercise their procedural rights and obligations in criminal proceedings in the most effective way.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the provisions of Articles 190.5, 309.1.1, 309.3 of the Code of Criminal Procedure on the prohibition to challenge in appeal the decision of the investigating judge on the detention permission for the purpose of bringing to court conform to the Constitution (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 3-рп/2003 of January 30, 2003;
- No. 15-рп/2004 of November 2, 2004;
- No. 8-рп/2007 of October 16, 2007;
- No. 16-рп/2009 of June 30, 2009;
- No. 9-рп/2012 of April 12, 2012;
- No. 11-рп/2012 of April 25, 2012;
- No. 3-рп/2015 of April 8, 2015;
- No. 10-р/2018 of November 23, 2018;
- No. 4-р/2019 of June 13, 2019.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 1-v/2016 of January 20, 2016.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремого положення пункту 26 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України**

*м. Київ
26 березня 2020 року
№ 6-р/2020*

Справа № 1-223/2018(2840/18)

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, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Сага** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Філюка** Петра Тодосьовича, **Юровської** Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Завгородню І. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає статті 1, частині другій статті 3, статті 6, частинам першій, другій статті 8,

частині другій статті 19, частині третій статті 22, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697—VII зі змінами (далі — Закон) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загально-обов'язкового державного соціального страхування.

Автори клопотання зазначають, що «вирішення питання заробітної плати прокурорів, передбаченої статтею 81 Закону України „Про прокуратуру“ як це закріплено у пункті 26 „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, порушує конституційний принцип пріоритету (верховенства) закону і посягає на верховенство права як основоположний принцип правової держави».

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що, доповнивши розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу пунктом 26, Верховна Рада України надала Кабінету Міністрів України право самостійно своїми нормативно-правовими актами вирішувати питання заробітної плати прокурорів. Народні депутати України наголошують, що матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурорів є невід'ємною частиною організації і діяльності прокуратури, що відповідно до пункту 14 частини першої статті 92, частини другої статті 131¹ Основного Закону України має визначатися виключно законом України, а не актами Кабінету Міністрів України, як це передбачено оспорюваним положенням Кодексу. Верховна Рада України, делегуючи свої повноваження Кабінету Міністрів України, порушує конституційний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, створює загрозу для незалежності прокурорів та посягає на гарантії фінансування прокуратури (виключно в установленому законом порядку) як засади організації та діяльності прокуратури в цілому.

Крім того, автори клопотання стверджують, що положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу зменшує розмір визначеної Законом заробітної плати прокурора, звужує зміст та обсяг прав прокурора на заробітну плату, яка визначена Законом і має забезпечувати гідний життєвий рівень.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

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

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 зазначив, що стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини). Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000)19 зазначено, що «у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури» (пункт 14).

Отже, незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності).

2.2. За Конституцією України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131¹ Основного Закону України).

Оскільки норми Основного Закону України, якими передбачено перелік питань, що регулюються виключно законами України, мають імперативний характер, то всі рішення мають бути ухвалені у формі закону.

Закон, як передбачено у його преамбулі, визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Однією із засад, на яких ґрунтується діяльність прокуратури, визначено незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (пункт 5 статті 3 Закону).

Згідно із частиною першою статті 16 Закону незалежність прокурора забезпечується, зокрема, заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора (пункт 3); установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури (пункт 4); належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора (пункт 5).

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (частина друга статті 16 Закону). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (абзац перший частини п'ятої статті 16 Закону).

Статтею 87 Закону встановлено особливості забезпечення функціонування прокуратури, які полягають у тому, що держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів; забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення нею повноважень відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Статтею 89 Закону визначено засади фінансування прокуратури: фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку; функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора. Відповідно до статті 90 Закону фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000)19 «держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію» (підпункт «Г» пункту 5).

За Бордоською декларацією «Судді та прокурори у демократичному суспільстві», ухваленою спільно Консультативною радою європейських суддів та Консультативною радою європейських прокурорів 8 грудня 2009 року, «для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідно, зокрема, щоб умови оплати їх праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом» (пункт 8).

Конституційний Суд України відповідно до своїх юридичних позицій, за якими метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури; питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати Верховна Рада України законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Таким чином, однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об'єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх

юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить частині другій статті 131¹ Основного Закону України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Юридична визначеність є ключовою у розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

За Конституцією України виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92).

Відповідно до Кодексу визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула); регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1). Отже, Кодекс має своє специфічне призначення, тобто регулює правовідносини у бюджетній сфері.

Конституційний Суд України зазначив, що «предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України... Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України» (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020).

Відповідно до підпункту 5 пункту 63 розділу I Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року № 79–VIII розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу доповнено, зокрема, пунктом 26, яким встановлене відмінне від спеціального нормативного регулювання заробітної плати прокурора, закріпленого частиною першою статті 81 Закону, за якою заробітна плата прокурора регулюється Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Наділивши Кабінет Міністрів України повноваженнями встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора, законодавець запровадив відмінне від передбаченого положеннями статті 81 Закону нормативне регулювання заробітної плати прокурора.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених

Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

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

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

2. Положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 26, 2020 No. 6-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine regarding the conformity of a specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 50 People's Deputies — states that «the resolution of the issue of the salaries of prosecutors provided for by Article 81 of the Law „On the Prosecutor's Office“ (hereinafter — the Law) as enshrined in paragraph 26 „Final and Transitional Provisions“ of the Budget Code (hereinafter — the Code), violates the constitutional principle of the priority (rule) of the law and encroaches on the rule of law as a fundamental principle of the law-based state». In addition, the authors of the petition state that the provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code reduces the amount of the prosecutor's salary determined by the Law, as well as narrows the content and scope of the prosecutor's rights to salary, which is determined by the Law and should ensure a decent standard of living.

The independence of prosecutors is not a prerogative or a privilege, but a guarantee of a fair, impartial and effective exercise of their powers (their activities).

Measures for the legal protection of prosecutors, adequate level of their material and social security are one of the necessary prerequisites for the independent activity of the prosecutor's office, unbiased, objective, impartial performance of the prosecutor's functions, and must be guaranteed in such a way as to prevent pressure that may cause influence on their decisions. This can only be achieved by determining by law the appropriate conditions for the functioning of the prosecutor's office and the system of financing, including regulation of the prosecutor's salary to ensure impartiality in the exercise of the powers established by the Constitution and laws.

Legal certainty is crucial for understanding the rule of law. The state is obliged to obey and implement in a predictable and consistent manner the laws which were put into force. Legal certainty implies

that the rules should be clear and precise and also aimed at ensuring the constant predictability of situations and legal relationships.

Legal certainty must be understood through the following components: clarity, understandability, consistency of the rules of law, as well as the right of an individual to count on the reasonable stability of the current legislation and the ability to anticipate the consequences of applying the rules of law (legitimate expectations) while exercising his or her actions.

The salaries of prosecutors as an element of the organisation and order of the activity of prosecutor's office, within the meaning of Article 131¹ of the Basic Law, shall be determined solely by law.

By giving the Cabinet of Ministers the power to establish the procedure and amounts of a prosecutor's salary, the legislator introduced a normative regulation of the prosecutor's salary different from that stipulated by the provisions of Article 81 of the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as running contrary to the Constitution (unconstitutional) a specific provision of paragraph 26 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget in the part which stipulates that the regulations and provisions of Article 81 of the Law «On the Prosecutor's Office», as amended, shall be applied in the manner and amounts established by the Cabinet of Ministers of Ukraine, based on the available financial resources of the state and local budgets, as well as budgets of compulsory state social insurance funds.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 12-рп/2001 dated October 3, 2001;

No. 7-р(II)/2019 dated December 13, 2019;

No. 3-р/2020 dated February 27, 2020.

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on the role of the prosecutor's office in the criminal justice system, adopted at its 724th meeting on October 6, 2000, No. Rec (2000) 19;

The Bordeaux Declaration on Judges and Prosecutors in a Democratic Society, adopted jointly by the Advisory Council of European Judges and the Advisory Council of European Prosecutors on December 8, 2009.

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Pervomaiskyi expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі № 1-223/2018(2840/18) за конституційним поданням
50 народних депутатів України щодо відповідності
Конституції України (конституційності) окремого положення
пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»
Бюджетного кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 26 березня 2020 року ухвалив Рішення № 6-р/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс).

Конституційний Суд вирішив визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697—VII зі змінами (далі — Закон) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

Щодо ролі та функцій прокуратури

1. За кілька останніх місяців Конституційний Суд двічі¹ ухвалював рішення, у яких лаконічно, дискусійно, проте у цілому правильно визначав місце та роль прокуратури в системі правосуддя після внесення у 2016 році змін до Конституції України.

¹ Крім цього Рішення йдеться також про Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 року № 7-р(П)/2019 у справі за конституційними скаргами Данилюка С. І. та Литвиненка О. І. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697—VII.

Питання ролі та функцій прокуратури розглядалось й у Рішенні Конституційного Суду від 5 червня 2019 року № 4-р(П)/2019 у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, в якому Конституційний Суд (Другий сенат), на мою думку, хибно витлумачив окремі функції прокуратури та її місце й роль у системі органів державної влади, що мало наслідком ухвалення помилкового рішення¹.

2. Увага до цих рішень Конституційного Суду обумовлена в першу чергу тим, що внаслідок внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII у ній було виключено розділ VII «Прокуратура» та доповнено її розділ VIII «Правосуддя» новою статтею 131¹.

Оскільки реалізація у 2016 році парламентом своїх повноважень щодо внесення змін до Конституції України *іманентно має певний сенс, тобто зміни до Основного Закону України були потрібними, та мали наслідком фактичні, а не удавані зміни конституційного регулювання відповідних суспільних відносин*, то цілком очікуваним для суспільства та фахівців було формування Конституційним Судом актуальних² юридичних позицій, в яких були б повноцінно витлумачені норми статті 131¹ Основного Закону України в аспекті нових, або хоча б видозмінених ролі та місця прокуратури в системі органів державної влади та системі правосуддя, функцій прокуратури тощо.

3. Однак аналіз згаданих рішень Конституційного Суду дає підстави вважати, що правильним буде узагальнюючий висновок про те, що Конституційний Суд стримано та обережно у цих рішеннях витлумачив статтю 131¹ Основного Закону України лише в контексті розглянутих справ, а тому розкриття змісту приписів цієї статті Конституції України у системному зв'язку з іншими нормами Основного Закону України ще в майбутньому.

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. у справі № 3-2342018(3058/18) за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів».

² Тобто після внесення змін до Конституції України.

До речі, можливо це майбутнє, в якому Конституційний Суд все ж сформує юридичні позиції стосовно ролі та місця прокуратури в системі органів державної влади та системі правосуддя, функцій прокуратури тощо, не таке вже й далеке, оскільки Конституційний Суд отримав новий шанс для цього — подання 50 народних депутатів щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо першочергових заходів із реформи прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113–ІХ¹.

Міркування щодо вад мотивації Рішення у справі

4. У Рішенні Конституційний Суд наводить свої певні юридичні позиції, які, по-перше, є сумнівними в аспекті істинності, по-друге, можуть мати небажані юридичні наслідки для подальшої практики конституційного контролю. На підтвердження чого зазначаю таке.

5. У підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення з посиланням на пункт 14 частини першої статті 92, частину другу статті 131¹ Основного Закону України сформульовано юридичну позицію Конституційного Суду стосовно того, що *заробітна плата прокурорів є елементом організації та порядку діяльності* прокуратури, а отже, ця заробітна плата має визначатись виключно законом.

Таким чином, Рішення містить розширене тлумачення конституційного припису щодо поняття «організація та порядок діяльності» в аспекті включення до його змісту визначення розміру заробітної плати прокурора.

6. Твердження про те, що Рішення містить розширене тлумачення припису пункту 14 частини першої статті 92, частини другої статті 131¹ Основного Закону України ґрунтується на тому, що конституцієдавець, коли вважав за потрібне, *прямо вказував у нормах Конституції України* на регулювання розміру заробітної плати (винагороди) для певних осіб виключно законом. Прикладом такого конституційного регулювання є частина друга статті 130 Конституції України стосовно розміру винагороди суддів та частина друга статті 148¹ Основного Закону України щодо розміру винагороди судді Конституційного Суду.

¹ Справа № 1-4/2020(116/20) (74), вхідний номер № 3/116 (20) від 18 березня 2020 року.

Звісно, що ні пункт 14 частини першої статті 92, ні частина друга статті 131¹, ні інші статті Основного Закону України не містять подібного припису щодо розміру заробітної плати прокурора. Тому, повторююсь, Конституційний Суд у Рішенні розширено витлумачив конституційні приписи та сформулював юридичну позицію, згідно з якою до змісту поняття **організація та порядок діяльності** прокуратури належить така складова, як **заробітна плата прокурора**, яка має визначатись виключно законом.

7. Формулюючи наведену юридичну позицію, Конституційний Суд у Рішенні не врахував того, що словесна конструкція «організація та порядок діяльності» застосовується в Конституції України не лише щодо прокуратури, а й стосовно інших органів державної влади тощо.

Так, у пункті 12 частини першої статті 92 Конституції України вказується на *організацію і діяльність органів виконавчої влади*.

У пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України словесна конструкція «організація та порядок діяльності» використана не лише стосовно прокуратури, а також щодо *нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань*.

Отже, у разі послідовності застосування юридичної позиції Конституційного Суду в розумінні змісту поняття «організація та порядок діяльності» розмір заробітної плати працівників¹ органів виконавчої влади, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань **також має регулюватись виключно законом**, а не постановами Кабінету Міністрів України та (або) іншими підзаконними актами.

8. Якщо вважати, що позиція Конституційного Суду щодо тлумачення конституційних приписів є правильною, тоді слід *вітати* законодавчу практику останніх років щодо визначення в окремих законах² розміру заробітних плат працівників органів виконавчої влади, та, відповідно, *критикувати* визначення заробітних плат для працівників органів виконавчої влади постановами Кабінету Міністрів України та (або) іншими підзаконними актами.

¹ Державних службовців, працівників патронатних служб та ін.

² Частина друга статті 16 Закону України «Про запобігання корупції», частина четверта статті 23 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України», частина четверта статті 20 Закону України «Про державне бюро розслідувань».

Однак вважаю, що, по-перше, схвалення та критика у цьому питанні ще *передчасні* й Конституційний Суд у своїх наступних рішеннях має конкретизувати сформульовану ним юридичну позицію, по-друге, потрібно взагалі з'ясувати, чи має Верховна Рада України повноваження визначати законами розмір заробітних плат працівників органів виконавчої влади, досудового розслідування та інших.

9. На мою думку, щонайменше дискусійною є також аргументація, наведена у підпункті 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення.

Йдеться про те, що з посиланням на частину першу статті 8, пункт 1 частини другої статті 92 Основного Закону України та положення частини першої статті 81 Закону Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку, що оспорювання положень Кодексу «спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права» (абзац дев'ятий підпункту 2.3 пункту 2).

Зрозуміло, що основна ідея цієї частини Рішення полягала вже не у тому, що не можна визначати розмір заробітної плати прокурора підзаконним актом, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України, а в тому, що цей розмір може бути визначений лише одним законом — Законом України «Про прокуратуру», на що вказує стаття 81 цього закону. Однак норми Конституції України, на яких, окрім згаданих приписів пункту 14 частини першої її статті 92 та частини другої її статті 131¹, ґрунтується така юридична позиція Конституційного Суду, в Рішенні не вказані.

Тобто у Рішенні неконституційність окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу фактично обґрунтовується тим, що в частині першій статті 81 Закону міститься формулювання, що заробітна плата прокурора регулюється цим законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини). Хибність такого мотивування неконституційності норми Кодексу в Рішенні, на мою думку, безсумнівна, оскільки *колізія в нормативному регулюванні не є достатньою підставою для визнання одного з актів, що перебуває в юридичній колізії, таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).*

Висновки

10. Як відомо, поява в національному праві терміна «прокурор» відбулась шляхом кількох мовних запозичень з латинської мови слова «*procurator*», яке у свою чергу походить від слова «*procurare*», що перекладається як «діставати», «здобувати», «піклуватися», «підключуюся», «керую». Найбільш відомим в історії «піклувальником» є римський прокуратор Понтій Пілат (*Pontius Pilatus*).

Безвідносно до особи та дій прокуратора Понтія Пілата, слід відзначити, що сучасні конституційні функції прокуратури зосереджені переважно у сфері кримінального процесу, зокрема здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення в суді.

Однак цілком правильним та слушним є одне з формулювань, представлених у Висновку № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновку № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів «Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві» про те, що «завданням держави є створити та забезпечити функціонування ефективної системи правосуддя, яка дотримується прав людини та основоположних свобод. Хоча у виконанні цього завдання беруть участь багато суб'єктів, які представляють державний чи (як у випадку з адвокатами) приватний сектори, **ключову роль у забезпеченні функціонування правосуддя на засадах незалежності та неупередженості відіграють судді та прокурори**» (підпункт 2 пункту а).

Тобто першочерговим завданням прокуратури є забезпечення верховенства права в демократичній країні та гарантування поваги та захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, в той час як організаційне та інше забезпечення кримінального переслідування порушників в державах конституційної демократії є важливою, хоча й допоміжною, функцією прокуратури.

З огляду на вказані міркування вважаю, що прокурори дійсно мають бути захищені від невиправданого впливу на їх статус та діяльність органів виконавчої влади, а тому Рішення загалом має правильне спрямування.

11. І наостанок ще одне міркування, що стосується прокуратури загалом.

Уже зрозуміло, що суспільству, системі правосуддя та, власне, прокурорам слід очікувати або продовження та завершення вже розпочатої реформи прокуратури, або початку нової реформи.

Однак у мене — звичайної людини, правника та судді Конституційного Суду — є прохання до ініціаторів та так званих «драйверів» цієї реформи: ставтесь до прокурорів та кандидатів на посади прокурорів гідно та з повагою під час проведення тестувань і співбесід, оскільки є великі сумніви у тому, що призначений на посаду прокурор, який відчув стосовно себе під час такого реформування неповагу та тотальну недовіру, буде ставитись з повагою до осіб, про яких він за історичною сутністю своєї посади має піклуватись.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»

*м. Київ
15 квітня 2020 року
№ 2-р(II)/2020*

Справа № 3-311/2018(4182/18, 4632/19, 5755/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, **Городовенка Віктора Валентиновича**, **Касмініна Олександра Володимировича**, **Лемака Василя Васильовича**, **Мойсика Володимира Романовича** — доповідача, **Первомайського Олега Олексійовича**, **Юровської Галини Валентинівни**,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 20–21, ст. 745).

Заслухавши суддю-доповідача **Мойсика В. Р.** та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Президентом України, Головою Верховної Ради України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством юстиції України, Вищою радою правосуддя, Державною судовою адміністрацією України, Радою суддів України, Правовим департаментом Секретаріату Конституційного Суду України, а також науковцями Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Мельничук Н. М., Григор'єва Л. І. та Кліменко М. Р. звернулися до Конституційного Суду України із клопотаннями визнати таким, що не відповідає частині першій статті 8, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 126 Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166), яким із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI в редакції до внесення змін Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII (далі — Закон № 2453) виключено статтю 136, частиною першою якої передбачалося право судді, який вийшов у відставку, на виплату вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Мельничук Н. М. стверджує, що оспорюване положення Закону № 1166 не лише не узгоджується «з конституційними вимогами про недопустимість зниження або скасування змісту чи обсягу наявних прав суддів на одержання вихідної допомоги, як одного з елементів інституту відставки судді», а й веде до зниження конституційних гарантій їх незалежності, тому суперечить частині першій статті 8, частині третій статті 22, частині першій статті 126 Основного Закону України. Запроваджені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 «законодавчі зміни суперечать меті встановлення конституційної гарантії матеріального забезпечення суддів як елемента їх незалежності, не відповідають принципу єдиного статусу всіх суддів України, принципу рівності усіх перед законом, оскільки запроваджують різницю між судьями, які пішли у відставку до 01.04.2014 і після 30.09.2016, а тому не відповідають статті 21, частині першій, другій статті 24 Конституції України». Обґрунтовуючи зміст і вимоги конституційної скарги, Мельничук Н. М. наголошує, що «зазначені законодавчі зміни не тільки звузили зміст та обсяг існуючих прав суддів, але й закріпили нерівне становище суддів, які добросовісно виконували протягом багатьох років однакову роботу, в частині виплати вихідної допомоги».

Григор'єва Л. І. стверджує, що «скасування оспорюваним положенням Закону № 1166 права суддів на вихідну допомогу

при виході у відставку є виявом безвідповідального ставлення держави до людини та дискримінацією одних суддів стосовно інших, що призвело до звуження змісту та обсягу існуючих прав, порушило принципи верховенства права, соціальної спрямованості економіки, рівності перед законом усіх суб'єктів права власності». На думку Григор'євої Л. І., внаслідок застосування оспорюваного положення Закону № 1166 порушено її «право на своєчасне одержання винагороди за працю (вихідної допомоги), передбачене частиною сьомою статті 43 Конституції України, та право власності (на кошти вихідної допомоги), гарантоване частинами четвертою, п'ятою статті 41 Конституції України».

Кліменко М. Р. стверджує, що «скасування оспорюваним положенням Закону № 1166 виплати вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку, порушило законні очікування суддів щодо їх права на мирне володіння майном, звузило зміст та обсяг існуючого права судді на відставку та отримання вихідної допомоги; є дискримінацією однієї категорії суддів стосовно інших; свідчить про невідповідність такого втручання держави у права особи критеріям пропорційності, правової визначеності та недотримання державою справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та набутими відповідно до закону правами особи та суперечить частинам другій, третій статті 22 Конституції України». Кліменко М. Р. вважає, що оспорюваним положенням Закону № 1166 «порушено принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, у чому також є порушення гарантії безпеки людини і громадянина, довіри до держави», та зазначає, що «зміни законодавства в частині позбавлення суддів права на отримання вихідної допомоги, всупереч статті 22 Конституції України, не були об'єктивно виправданими і не переслідували легітимну мету (економію бюджетних коштів)». Кліменко М. Р. наголошує, що у своїй конституційній скарзі вона обґрунтовує «не порушення гарантій незалежності суддів», а констатує «порушення положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 законних очікувань щодо набутого в минулому і належного майна у вигляді вихідної допомоги під час реалізації конституційного права припинити трудову діяльність — звільнитися з посади судді у відставку».

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

2.1. Відповідно до Основного Закону України статус суддів визначається законами України; незалежність судді гарантується Конституцією і законами України; держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (пункт 14 частини першої статті 92, частина перша статті 126, стаття 130).

2.2. Гарантії незалежності суддів, у тому числі й гарантії їх матеріального забезпечення, неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, який сформулював низку юридичних позицій з цього питання. Так, зокрема, Конституційний Суд України зазначав:

— «гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002);

— «визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом» (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

— «будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

— «конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016);

— «Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності,

яка є невід’ємною складовою їхнього статусу. Встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм, вона пов’язана з набуттям статусу судді, має юридичне призначення, спрямоване на захист прав і свобод людини і громадянина через здійснення правосуддя незалежним і безстороннім судом (суддею)» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018);

— «системний аналіз положень Конституції України свідчить про те, що ними встановлено обов’язок держави забезпечити належні умови праці та фінансування для суддів, а отже, сформувати та законодавчо закріпити таку систему фінансування, в тому числі розмір винагороди суддів, яка гарантуватиме їх незалежність» (абзац тридцять перший підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Такі юридичні позиції Конституційного Суду України збігаються з приписами міжнародних документів з питань статусу та незалежності суддів. Зокрема, у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), в Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, у Рекомендаціях щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів, ухвалених резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року, в Європейському статуті судді, ухваленому Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році, в Європейській хартії «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, у Всесвітній (Універсальній) хартії судді, схваленій Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), звернуто увагу на необхідність усіма можливими національними та міжнародними органами гарантувати незалежність суддів, у тому числі і здійснювати належне матеріальне забезпечення суддів.

Відповідно до пункту 6.4 Європейської хартії «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року статус забезпечує судді, який досяг передбаченого законом віку для виходу у відставку з посади судді і який здійснював повноваження судді протягом певного строку, право на отримання виплат, рівень яких має бути якомога ближчим до рівня його останньої заробітної плати на посаді судді. В Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи

державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010)12, яка замінила Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року № (94)12, зазначається, що «оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхнє рішення. Мають існувати ... гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці».

«Незалежна судова система потребує відповідної економічної основи. Саме держава повинна забезпечувати судову владу належними ресурсами в достатній кількості для того, щоб запобігти будь-якому впливу, як з боку виконавчої, так і з боку законодавчої влади. Навіть якщо держава потерпає від нестачі фінансових ресурсів, судді та суди, як фундаментальна частина держави, повинні отримувати їхню частину доступного фінансування в повному обсязі настільки, наскільки це можливо» (висновки «Економіка, юрисдикція та незалежність» (Перша експертна комісія Міжнародної Асоціації Суддів, Монтевідео, 21–24 листопада 2005 року).

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України наголошує, що однією з гарантій незалежності суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці є їх належне матеріальне та соціальне забезпечення, яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, а також, що гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів і не можуть бути скасовані чи зменшені іншими нормативними актами.

3. До внесення змін Законом № 1166 частиною першою статті 136 Закону № 2453 було передбачено, що судді, який вийшов у відставку, виплачується вихідна допомога у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Системний аналіз положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166, а також пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні (реєстр. № 4576) дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що законодавець оспорюваним положенням Закону

№ 1166 тимчасово змінив порядок матеріального забезпечення суддів, посилаючись на введення режиму запобігання фінансової катастрофи, реалізації заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів та забезпечення соціальної підтримки усіх громадян виходячи з фінансових можливостей держави.

Отже, до виключення із Закону № 2453 статті 136 суддям, які вийшли у відставку, держава гарантувала право на отримання вихідної допомоги.

3.1. Відставка як підстава для звільнення з посади судді передбачена на конституційному рівні (пункт 4 частини шостої статті 126 Конституції України). Правом судді на відставку забезпечується незалежність судді (пункт 11 частини четвертої статті 47 Закону № 2453).

Відставка судді є особливою формою звільнення його з посади та обумовлена наявністю в особи відповідного стажу роботи на посаді судді. Законом № 2453 було передбачено такий порядок виходу судді у відставку: суддя, який має стаж роботи на посаді судді не менше двадцяти років, що визначається статтею 131 Закону № 2453, має право подати заяву про відставку; заява про відставку подається суддею безпосередньо до Вищої ради юстиції, яка протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви вносить до органу, який обрав або призначив суддю, подання про звільнення судді з посади; у разі звільнення судді з посади в результаті внесення такого подання Вища рада юстиції повідомляє про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів України; суддя продовжує здійснювати свої повноваження до прийняття рішення про його звільнення (частини перша, третя, четверта статті 109); питання про звільнення з посади судді, обраного безстроково, розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України без висновку комітетів Верховної Ради України та будь-яких перевірок; рішення про звільнення з посади судді приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і оформляється постановою Верховної Ради України; повноваження судді припиняються з дня набрання чинності постановою Верховної Ради України (частини друга, четверта, шоста статті 111).

Відповідно до частини третьої статті 7 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня

1997 року № 503/97 зі змінами акти Верховної Ради України і Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирали чинності з моменту їх ухвалення.

Отже, реалізацію права суддів Мельничук Н. М., Григор'євої Л. І., Кліменко М. Р. на звільнення у зв'язку з відставкою подовжено в часі процедурою, яка починалася з подання суддею відповідної заяви і закінчувалася ухваленням Верховною Радою України постанови про звільнення з посади судді, яка набирала чинності з моменту її ухвалення.

3.2. Конституційний Суд України в Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 зазначив, що «наслідком відставки є, зокрема, припинення суддею своїх повноважень з одночасним збереженням за ним звання судді і гарантій недоторканності, а також набуттям прав на виплату вихідної допомоги та отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). Отже, право на отримання вихідної допомоги суддя набуває з моменту реалізації ним права на відставку.

Конституційний Суд України при розгляді справи наголошує на юридичній позиції, викладеній в його Рішенні від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, відповідно до якої за своєю юридичною природою «вихідна допомога є разовою формою матеріальної винагороди при виході судді у відставку. Вона виплачується з метою забезпечення йому належних соціально-побутових умов, а також для стимулювання осіб, які перебувають на посаді судді, до довгострокового виконання ними професійних обов'язків. Вихідна допомога не належить до таких конституційних гарантій незалежності суддів, як суддівська винагорода чи довічне грошове утримання, оскільки не є основним джерелом матеріального забезпечення суддів, не має постійного характеру та не покриває соціальних ризиків, пов'язаних, зокрема, із хворобою, інвалідністю, старістю. У зв'язку з цим парламент повноважний встановлювати вихідну допомогу та визначати її розмір» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Юридичне регулювання питання вихідної допомоги судді в разі його виходу у відставку законодавець неодноразово змінював.

Так, згідно із частиною третьою статті 43 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862–ХІІ зі змінами (далі — Закон № 2862) (втратив чинність на підставі Закону

України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI) судді, який вийшов у відставку, виплачується вихідна допомога без сплати податку у розмірі місячного заробітку за останньою посадою за кожен повний рік роботи на посаді судді, але не менше шестимісячного заробітку.

Законом № 2453 змінено розмір суддівської винагороди (стаття 129), зокрема встановлено поетапне збільшення посадового окладу судді і відповідно зменшено розмір вихідної допомоги судді у зв'язку з виходом у відставку (стаття 136).

У підпункті 1 пункту 2 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону № 2453 було передбачено втрату чинності статтею 43 Закону № 2862 з 1 січня 2011 року, тобто через п'ять місяців після набрання чинності Законом № 2453, отже, законодавець встановив достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) з моменту офіційного опублікування Закону № 2453 до втрати чинності нормами, які регулюють питання виплати вихідної допомоги судді у разі його виходу у відставку.

Відповідно до Закону № 1166, який набрав чинності з 1 квітня 2014 року, із Закону № 2453, зокрема, виключено статтю 136, що передбачала право судді, який вийшов у відставку, на отримання вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VII виплату вихідної допомоги судді у зв'язку з відставкою було відновлено, а її розмір відповідно до статті 143 вказаного закону становить 3 місячних суддівських винагороди за останньою посадою.

Отже, за своєю юридичною природою така допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягають регулюванню на законодавчому рівні.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 не суперечить вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України.

4. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

4.1. У контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного

часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить з того, що зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін. За певних обставин, зокрема, якщо нове законодавче регулювання погіршуватиме юридичний статус осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) з моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, передбачених новим законодавчим регулюванням.

4.2. Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Конституційний Суд України наголошує, що Закон № 1166 був ухвалений парламентом 27 березня 2014 року та опублікований 31 березня 2014 року в газеті «Голос України», що підтверджують загальнодоступні відомості, розміщені на офіційному вебпорталі Верховної Ради України. За положенням абзацу першого пункту 2 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону

№ 1166, у якому визначено умови набрання чинності окремими положеннями Закону № 1166, підпункт 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 набрав чинності з 1 квітня 2014 року, тобто з наступного дня після опублікування Закону № 1166.

Оскільки можливість реалізації суддею права на вихідну допомогу в розмірах та порядку, встановлених до внесення змін оспорюваним положенням Закону № 1166, залежала від фактичної можливості судді реалізувати право на відставку, то зміни в юридичному регулюванні цього питання (зокрема, виключення статті 136 із Закону № 2453) мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними до суддів заздалегідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

Верховна Рада України, скасовуючи вихідну допомогу суддям, що виходять у відставку, мала встановити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок), пов'язаний з набранням чинності положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166.

На думку Конституційного Суду України, встановлений перехідний період, пов'язаний з набранням чинності оспорюваним положенням Закону № 1166, з 31 березня по 1 квітня 2014 року є очевидно недостатнім, оскільки не охоплює фактичної тривалості встановленого законодавством порядку реалізації суддею права на відставку. Внаслідок цього судді, які станом на 1 квітня 2014 року вже мали право на відставку та вихідну допомогу, але продовжували перебувати на посаді судді, стимульовані вихідною допомогою, не змогли належним чином підготуватися до нового юридичного регулювання.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідний період між опублікуванням Закону № 1166 та набранням чинності положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права (судді, які на момент набрання чинності Законом № 1166 мали право на вихід у відставку, але станом на 1 квітня 2014 року ще ним не скористалися) змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на відставку і, відповідно, отримати вихідну допомогу в розмірі, встановленому законодавством до внесення змін Законом № 1166.

Наведене дає підстави стверджувати, що положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166 суперечить частині першій статті 8 Конституції України з огляду на його невідпо-

відність принципів верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII.

2. Положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 15, 2020 No. 2-r(II)/2020 in the case upon the constitutional complaints of Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko regarding the conformity of the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko appealed to the Constitutional Court to declare the provision of

paragraph 28.1 of Section II of the Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» of March 27, 2014 No. 1166–VII (hereinafter — the Law No. 1166), by which from the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» of July 7, 2010 No. 2453–VI as amended before the Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Court» of February 12, 2015, No. 192–VII (hereinafter — the Law No. 2453) Article 136 was deleted, whereas Article 136.1 of which provided the right of a retired judge to the payment of severance pay amounting to 10 monthly salaries for his/her last position as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional).

The Constitutional Court emphasises that one of the guarantees of the independence of judges who administer justice and retired judges is their proper financial and social security, which should guarantee the administration of fair, independent, impartial justice, and that the guarantees of independence of the judge, including measures to ensure his/her material and social security benefits, apply to all judges and cannot be abolished or reduced by other regulations.

The systematic analysis of the provisions of paragraph 28.1 of Section II of Law No. 1166, as well as an explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» (Reg. No. 4576) gives the Constitutional Court grounds to state that by the challenged provisions of the Law No. 1166 the legislator had temporarily changed the order of financial support of judges, referring to the introduction of a mode of prevention of financial catastrophe, implementation of measures for economical and rational use of the state funds and providing social support for all citizens based on the state's financial capabilities.

So, until the elimination of Article 136 of the Law No. 2453, the state guaranteed the right to receive severance pay to the retired judges.

Resignation as a ground for dismissal of a judge is provided at the constitutional level (Article 126.6.4 of the Constitution). The judge's right to resign ensures the independence of the judge (Article 47.4.11 of the Law No. 2453).

The resignation of a judge is a special form of dismissal from his position and is conditioned by the presence of the appropriate work experience as a judge.

Realisation of the right of Judges Nadiya Melnychuk, Liliya Hryhoriyeva and Maryna Klimenko to dismissal in connection with

the resignation was prolonged in time by a procedure which began with the submission by the judge of relevant application and ended with the adoption by the Verkhovna Rada of the decision on the dismissal of the judge, which entered into force since its adoption.

The judge acquires the right to receive severance pay from the moment of realisation of his / her right to resignation.

The legislator has repeatedly changed the legal regulation of the severance pay for a judge in case of his / her resignation.

By its legal nature, such assistance is an additional guarantee of financial support to a judge in case of his / her resignation, and its size and payment procedure are subject to regulation at the legislative level.

In the context of the rule of law principle, it is important to establish a reasonable time-lapse between the official promulgation of a law and its entry into force when amending legislation.

The Constitutional Court assumes that the changes in the legal regulation should be made so that persons to whose legal status such changes relate have a real opportunity to adapt to the new legal situation, in particular, to be able to exercise certain rights (to take the necessary actions) in the order established by law before making the appropriate changes. In certain circumstances, in particular, if the new legislative regulation impairs the legal status of persons, the legislator must provide for a sufficient transition period (a reasonable period of time) from the date of publication of the law until it enters into force (prior to its application), during which interested persons would have the opportunity to prepare themselves to meet the requirements of the new legislation.

Since the possibility of the judge exercising the right to severance pay in the amount and procedure established before the amendment of the disputed provisions of the Law No. 1166 depended on the actual ability of the judge to exercise his/her right to resign, changes in the legal regulation of this issue (in particular, the exclusion of Article 136 from the Law No. 2453) should have been weighted, justified and communicated to the judges in advance, that is, with a sufficient transition period.

The Verkhovna Rada, by abolishing severance pay for retiring judges, had to set a sufficient transitional period (a reasonable period of time) related to the entry into force of paragraph 28.1 of Section II of the Law No. 1166.

In the view of the Constitutional Court, a transitional period related to the entry into force of the disputed provision of the Law

No. 1166 from March 31 to April 1, 2014 is manifestly insufficient as it does not cover the actual duration of the procedure of implementation by the judge of his/her right to resign established by the legislation. As a result, the judges who, as of April 1, 2014, were already eligible for resignation and severance pay but, being stimulated by severance pay, continued to serve and were unable to properly prepare for the new legal regulation.

The transitional period between the publication of the Law No. 1166 and the entry into force of paragraph 28.1 of Section II of the Law No. 1166 (which is less than one day) was manifestly insufficient for the subjects of the right (the judges who, at the time of entry into force of the Law No. 1166, had a right to resignation, but as of April 1, 2014, have not yet used it) to adapt to the legislative amendments, as well as to adjust their actions to exercise the right to resign and, accordingly, to receive severance pay in the amount established by law before its amending by the Law No. 1166.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provision of paragraph 28.1 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Prerequisites for Economic Growth in Ukraine» as running contrary to the Constitution (unconstitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-rp/2002 dated March 20, 2002;

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

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

No. 4-rp/2016 dated June 8, 2016;

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

No. 11-r/2018 dated December 4, 2018.

Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (First World Conference on the Independence of Justice, Montreal, 1983);

Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of November 29 and December 13, 1985;

Recommendations for the effective implementation of the basic principles on the independence of the judiciary, adopted by UN Economic and Social Council resolution 1989/60 and approved by UN General Assembly resolution 44/162 of December 15, 1989;

European Statute for a Judge, adopted by the European Association of Judges in 1993;

European Charter on the Statute of Judges of July 10, 1998;

The Universal Charter of the Judge, adopted by the International Judges Association on November 17, 1999, Taipei (Taiwan);

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of November 17, 2010 No. (2010)12, which replaced the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Independence, Efficiency and the Role of Judges of October 13, 1994 No. (94)12;

Conclusions «Economics, Jurisdiction and Independence» (First Expert Panel of the International Judges Association, Montevideo, November 21–24, 2005).

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, V. Lemak, O. Pervomaiskyi expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи
та створення передумов для економічного зростання в Україні»**

У Рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон).

Погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, маю зауваження у концептуальному сенсі до його мотивувальної частини. У зв'язку із цим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

1. Як вбачається з аналізу мотивувальної частини Рішення, неконституційність положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону щодо скасування права на вихідну допомогу суддям, які мали право на відставку, обґрунтована Конституційним Судом України у зв'язку з суперечністю цього положення Закону частині першій статті 8 Конституції України з огляду на його невідповідність принципіві верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи. Фактично єдиним аргументом зазначеного висновку стала констатація у Рішенні явно недостатнього перехідного періоду між опублікуванням Закону

та набранням чинності оспорюваним положенням Закону (менше одного дня), щоб судді, які на момент набрання чинності Законом мали право на вихід у відставку, але продовжували перебувати на посаді судді, змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на відставку і, відповідно, отримати вихідну допомогу в розмірі, встановленому законодавством до внесення змін Законом.

Дійсно, у контексті принципу верховенства права у певній ситуації законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто визначити перехідний період у вигляді розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, щоб особи, яких стосуються зміни у юридичному регулюванні, змогли адаптуватися до таких змін. Про це наголошував і Конституційний Суд України в абзаци п'ятому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, сформулювавши також критерії щодо тривалості такого перехідного періоду. Щоправда, як вбачається із зазначеного рішення, Конституційний Суд України здійснив перевірку одного з оспорюваних законодавчих приписів в означеному аспекті на відповідність принципу верховенства права лише після того, як встановив, що скасоване таким приписом право на достроковий вихід на пенсію, яке до цього мали громадяни похилого віку, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України. Тобто необхідність забезпечення законодавцем достатнього *vacatio legis* пов'язана із легітимними очікуваннями особи на реалізацію нею саме її конституційних прав, свобод, гарантій, які і зумовлюють її конституційно виправдані сподівання на можливість адаптації до змін у своєму юридичному статусі.

Європейський суд з прав людини застосовує процедурну вимогу *vacatio legis* в аспекті перевірки правомірності втручання держави у конвенційні права і свободи людини, як приклад можна навести його рішення у справі «ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України» від 27 червня 2019 року. Утім аналіз цього рішення дає підстави стверджувати, що вказана вимога не є самостійним критерієм оцінки перевірки втручання держави, яке полягало в анулюванні ліцензій на гральний бізнес в Україні, у конвенційне право власності особи, а застосовується щодо встановлення пропорційності такого втручання. Європейський суд з прав людини у § 180, § 181 наведеного рішення підсумував,

що «застосований до заявників захід був непропорційним, перш за все, через якість процесу прийняття рішень, який призвів до його застосування, відсутність будь-яких компенсаційних заходів, навіть щодо прямих витрат, встановлених самою державою, та відсутність належного перехідного періоду»; «отже, було порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку зі способом, у який ліцензії заявників було анульовано»¹.

На мій погляд, принаймні вказане та сама специфіка законодавчих процесів щодо забезпечення своєчасного внесення законодавчих змін відповідно до суспільних і державних потреб свідчать про те, що невідповідність закону процедурній вимозі *vacatio legis* не є автономним критерієм порушення конституційного принципу верховенства права, якщо не відбулося втручання законодавця у конституційні права, свободи чи гарантії особи та відсутні її легітимні очікування, які обумовлені саме змістом цих прав, свобод, гарантій.

У Рішенні перевірка оспорюваного положення Закону на відповідність процедурній вимозі *vacatio legis* відбулася без встановлення втручання у жодне конституційне право, свободу, гарантію особи, оскільки право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, яке і було скасоване вказаним положенням, Конституційний Суд України не відніс ані до конституційних гарантій незалежності суддів, ані до передбачених Конституцією України соціальних прав громадян чи їх інших конституційних прав. За такою логікою будь-які встановлені законом можливості особи, навіть якщо вони не є складовими її конституційних прав, свобод, гарантій, фактично обумовлюють у неї легітимні очікування щодо їх подальшої реалізації, у тому числі і у разі змін в юридичному регулюванні стосовно таких можливостей. Це не сприяє якісному, своєчасному впровадженню необхідних у суспільстві та державі законодавчих змін, а в окремих випадках може взагалі призвести до блокування розсуду законодавця щодо таких змін у супереч Конституції України.

2. Вважаю, що в аспекті цього конституційного спору, який виник на підставі конституційних скарг суддів щодо захисту їх прав на вихідну допомогу при виході у відставку, наявність порушення таких прав слід розглядати з огляду на систему перед-

¹Рішення Європейського суду з прав людини у справі «ТОВ „Світ розваг“ та інші проти України» від 27 червня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e05.

бачених Конституцією України гарантій незалежності судді, яка і уособлює більшість його конституційних прав на соціальний захист як громадянина.

Варто зазначити, що Конституцією України прямо не закріплено переліку прав судді щодо належного матеріального та соціального забезпечення, які належать до гарантій незалежності судді і поглинаються системою цих гарантій.

Разом із тим існуюча практика Конституційного Суду України свідчить про те, що належне матеріальне та соціальне забезпечення судді (зокрема, суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці), яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, є складовою конституційно-правового статусу судді, важливою гарантією його незалежності у розумінні статті 126 Конституції України; не допускається зниження рівня гарантій незалежності суддів¹. Така практика сформована із урахуванням низки міжнародних стандартів щодо гарантування незалежності суддів у вигляді їх належного матеріального і соціального забезпечення².

Таким чином, належне матеріальне та соціальне забезпечення судді як конституційна гарантія його незалежності імпліцитно встановлена у Конституції України, яка не містить виключного переліку прав судді щодо такого забезпечення. Не сформулював такого переліку і Конституційний Суд України, який, власне, і конкретизує втілені у нормах Основного Закону України вказані права судді.

Тому, насправді, не існувало перепон визначити у Рішенні право судді на вихідну допомогу при виході у відставку, скасова-

¹ Див., зокрема, рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

² Див., зокрема: Монреальську універсальну декларацію про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів, ухвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року, Європейський статут судді, ухвалений Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році, Європейську хартію «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, Всесвітню (Універсальну) хартію судді, схвалену Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010)12.

не оспорюваним положенням Закону, імпліцитно визнаним на конституційному рівні соціальним правом судді як гарантії його незалежності, якби Конституційний Суд України (Другий сенат) спромігся б встановити зміст цього права та не сприйняв вузько юридичну позицію стосовно розуміння вихідної допомоги судді, висловлену раніше у Рішенні Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013. Натомість, посилаючись на таку юридичну позицію, Конституційний Суд України (Другий сенат) підсумував у Рішенні, що за своєю юридичною природою вихідна допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягають регулюванню на законодавчому рівні; отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону не суперечить вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України.

Аналіз Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013 дає підстави стверджувати, що у ньому:

— по-перше, не йшлося про скасування права на вихідну допомогу для суддів, а розглядалось питання щодо зменшення розміру вихідної допомоги судді у разі виходу його у відставку;

— по-друге, вказувалось, що така допомога судді «виплачується з метою забезпечення йому належних соціально-побутових умов»;

— по-третє, Конституційний Суд України не виключав вихідну допомогу із конституційних гарантій незалежності суддів щодо їх належного матеріального та соціального забезпечення, а лише вказав, що вона «не належить до таких конституційних гарантій незалежності суддів, як суддівська винагорода чи довічне грошове утримання, оскільки не є основним джерелом матеріального забезпечення суддів, не має постійного характеру та не покриває соціальних ризиків, пов'язаних, зокрема, із хворобою, інвалідністю, старістю»;

— по-четверте, підсумувавши, що «парламент повноважний встановлювати вихідну допомогу та визначати її розмір», Конституційний Суд України не вказував на можливість скасування законодавцем такої допомоги у повному обсязі.

Як вбачається, у наведеному рішенні Конституційного Суду України право судді на вихідну допомогу при виході у відставку не розглядалось як основна гарантія його незалежності, оскільки

ки не йшлося про скасування змісту цього права, і, власне, це право не було виключено ним із конституційних гарантій незалежності судді. Це є логічним з огляду на поведінку законодавця у регулюванні питань надання вихідної допомоги суддям, яку не було ним скасовано, а лише було зменшено розмір такої допомоги поряд із закладеним у законі поступовим підвищенням рівня суддівської винагороди, щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці. Загалом означений спосіб перегляду законодавцем розміру вихідної допомоги суддям при виході у відставку характерний майже для усього періоду існування на законодавчому рівні їх права на таку допомогу. Більше того, навіть після скасування цього права оспорюваним положенням Закону його було відновлено законодавцем через деякий час знову і встановлено вихідну допомогу судді у розмірі трьох місячних суддівських винагород за останньою посадою та підвищено рівень суддівської винагороди і щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці.

Зазначене вказує на можливість розвитку закладеного Конституційним Судом України розуміння права на вихідну допомогу судді саме в аспекті мети її виплати щодо забезпечення судді належних соціально-побутових умов. Адже вихідна допомога виплачується судді при виході у відставку, тобто така виплата має особливий характер і пов'язана із періодом змін у соціально-побутових умовах судді, який, виходячи у відставку, залишається без звичного матеріального утримання у вигляді суддівської винагороди. Вихідна допомога у такий період є стабілізаційною одноразовою підтримкою, яка надає можливість судді адаптуватися до нових соціально-побутових умов, які за своїм рівнем є нижчими від тих, що він мав під час роботи на посаді судді.

Таким чином, право судді на вихідну допомогу за своєю юридичною природою не належить до таких основних конституційних гарантій незалежності судді, як суддівська винагорода, щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці, однак перебуває у тісному взаємозв'язку із цими гарантіями і є значимою складовою належного соціального забезпечення судді при виході у відставку. Тому і розсуд законодавця щодо регулювання розміру такої допомоги ширший, ніж стосовно вказаних базових гарантій незалежності судді, рівень яких не може знижуватися взагалі. Проте скасування оспорюваним положенням Закону права на вихідну допомогу не забезпечує стабільності соціаль-

но-побутового становища судді при виході у відставку, оскільки у такий спосіб суддя позбавляється належного соціального забезпечення у вразливий для нього період, що порушує гарантії незалежності судді у розумінні частини першої статті 126 Конституції України.

Отже, положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону суперечить частині першій статті 126 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»

I. Суть проблеми

Я підтримав Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 (далі — Рішення), однак вважаю за потрібне звернути увагу на деякі додаткові аргументи, які могли б істотно посилити його мотиваційну частину.

Конституційний Суд України (далі — Суд) цим Рішенням, визнавши неконституційним положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII (далі — Закон), адекватно окреслив суть правової проблеми, зокрема:

розмір вихідної допомоги судді, який має право на відставку і виходить у відставку, на відміну від розміру грошової винагороди судді та розміру його довічного утримання, не гарантується на конституційному рівні;

зважаючи на те, що проміжок часу між моментами оприлюднення Закону і набрання ним чинності становив всього один день і в осіб не було реальної можливості пристосуватися до нових умов, оскаржуване положення Закону не може вважатися таким, що узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), а отже, було визнано неконституційним.

Наведене означає, що Суд застосував доктрину *vacatio legis*, однак утримався від її розгортання. Слід зазначити, що перший крок у цьому напрямі Суд зробив у Рішенні від 22 травня

№ 5-р/2018, де зазначалося: «На думку Конституційного Суду України, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом» (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Однак надалі, зокрема в цій справі, Суд, застосувавши доктрину *vacatio legis*, не створив розгорнутої системи аргументів, пов'язаних із нею. Саме це й зумовило підготовку окремої думки.

II. Доктрина *vacatio legis* в конституційному праві

Зміст принципу захисту довіри громадян до держави і до права виражається у формулюванні та застосуванні закону таким чином, щоб він не став своєрідною пасткою для громадянина. Громадяни повинні влаштовувати свої справи з упевненістю, що на момент ухвалення ними рішень та вибору поведінки вони не будуть піддані непередбачуваним юридичним наслідкам, а також мають бути впевненими в тому, що їхні дії відповідають вимогам чинного законодавства і будуть визнані такими правопорядком у майбутньому. Отже, виникає необхідність збільшення тривалості періоду між двома моментами — днем офіційного оприлюднення нормативного акта та днем набрання ним чинності.

Тривалість *vacatio legis* повинна надати суб'єктам — адресатам правової норми — можливість передусім ознайомитись зі

змістом цієї нової правової норми. Однак цього недостатньо. Відповідно до принципу довіри громадян до держави та до права законодавець повинен не лише надати можливість адресатам ознайомитися з новим нормативним актом, але й уможливити для відповідних суб'єктів адаптацію до зміни юридичного статусу.

Оцінка того, чи є належною тривалість *vacatio legis* в конкретному випадку, залежить від усіх обставин, зокрема предмета та змісту нових законів. Достатність тривалості періоду адаптації загалом слід визначати та оцінювати для кожного законодавчого акта окремо, а не за загальними правилами. З іншого боку, допустимість відходу від цього принципу залежить від того, чи становить новий закон важливий суспільний інтерес, який не може бути збалансований з інтересами особи. Виняток із цього принципу, зокрема, полягає в тому, що закон, який набрав чинності, диктується умовами надзвичайних обставин об'єктивного характеру.

Визначення терміну набрання чинності охоплюється дискрецією законодавця, однак вона не є безмежною й може бути піддана судовому контролю на предмет конституційності. Отже, для застосування принципу *vacatio legis* як підстави для конституційного контролю, на мою думку, суди повинні визначити, чи відповідає тривалість *vacatio legis* таким обставинам:

1. Якою є легітимна мета закону, що ухвалений і набирає чинності? Наскільки серйозною є суспільна проблема, яка підлягає вирішенню, та чи насправді існують умови надзвичайних обставин об'єктивного характеру?

2. Якими є предмет і зміст закону, що ухвалений і набирає чинності, зокрема наскільки істотними є зміни, які випливають з нього?

3. Якщо зміни є значимими, чи стосуються вони змісту прав людини, гарантованих на конституційному рівні, а отже, чи дотримано принцип поваги до прав людини або ж чи не порушено інші конституційні принципи?

4. Наскільки істотно такі зміни стосуються змінення юридичного статусу особи, навіть якщо про гарантовані Конституцією України права і свободи людини не йдеться?

5. Зважаючи на наведені обставини та тривалість *vacatio legis*, наскільки реальними є можливості особи, якій адресовано новий закон, оцінити нову юридичну ситуацію та обрати варіант поведінки і як це може бути збалансовано з легітимною метою закону та відповідним суспільним інтересом?

Запропонований тест на оцінку належної тривалості *vacatio legis* повинен здійснюватися судом у кожній справі для оцінки конкретного нормативного акта.

III. Застосування тесту належної тривалості *vacatio legis* до цієї справи

Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України «Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування». Ця конституційна норма створює для законодавця можливість врахувати конкретні обставини та належно визначити період *vacatio legis*. Щодо обставин справи, за якою Суд ухвалив Рішення, необхідно провести аналіз, зважаючи на запропонований тест.

Отже, відповідаючи на *перше запитання* щодо легітимної мети Закону, який був ухвалений 27 березня 2014 року, слід визнати, що він відображав легітимну мету законодавця, об'єктивно спрямовану на захист Української держави від агресії Російської Федерації, яка вже на той час втілювалася в процесі анексії Росією частини території України — Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, а також у проведенні нею підривної та терористичної діяльності на всій території держави, особливо на сході України. Цей та інші фактори реально та істотно загрожували економічній та фінансовій системі держави.

Відповідаючи на *друге запитання*, Суд мав указати, що Закон передбачав істотні зміни, відмовляючи цілком суб'єктам у праві на вихідну допомогу, тобто погіршуючи їх становище. Відповідаючи на *третє запитання*, слід зазначити, що, хоча законодавчі положення несуть важливі зміни, вони не стосуються принципу поваги до прав людини та інших конституційних принципів, зокрема поділу влади та гарантій незалежності судів і суддів, як це було встановлено в юридичних позиціях Суду.

Відповідаючи на *четверте запитання*, слід відзначити, що, хоча не йдеться про гарантовані Конституцією України права і свободи людини, зміни в оспорюваних положеннях Закону стосуються істотного змінення юридичного статусу осіб, які обіймали посади суддів станом на час набрання чинності Законом. Такі особи втрачали право на отримання вихідної допомоги під час виходу судді у відставку.

Нарешті, підсумкова відповідь на п'яте запитання передбачає, що тривалість *vacatio legis* в один день не надає особам можливо-

сті уникнути серйозних небажаних наслідків чи іншим способом адаптуватися до нових умов. Навіть за наявності надзвичайних обставин об'єктивного характеру, що підтверджує легітимну мету Закону, серйозне втручання до юридичного статусу особи за такої тривалості *vacatio legis* не може бути виправданим з огляду на статті 1 і 8 Конституції України.

IV. Порухення статті 57 Конституції України

Правило належного періоду *vacatio legis* є важливою вимогою належного перебігу законодавчого процесу. Згідно з цим правилом законодавець зобов'язаний поводитися з громадянами на підставі основних правил чесності, без спроб створення для них законодавчих пасток. Він повинен забезпечити для них визначеність права та правову безпеку.

З цієї метою в частині першій статті 57 Конституції України встановлено, що «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки». Якщо Закон був опублікований 31 березня 2014 року (хоча день починається о 00.00 год, насправді офіційне опублікування відбулося істотно пізніше), а вже за кілька годин (о 00.00 год 1 квітня 2014 року) він набув чинності, то фактично тривалість *vacatio legis* була обмежена законодавцем до навіть менше одного дня й вимірювалася годинами. Звідси цілком виправданим є висновок про недотримання законодавцем вимог частини першої статті 57 Конституції України щодо гарантування права «знати свої права і обов'язки».

Закони не можуть формулюватися, ухвалюватися й набирати чинності в спосіб, який робить їх цілковитою «несподіванкою» для суспільства.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни,
Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»

Другий сенат Конституційного Суду України 15 квітня 2020 року ухвалив Рішення № 2-р(II)/2020 (далі — Рішення) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни, яким визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII (далі — Закон).

1. Можливо, вчителі, народні депутати України, члени уряду та навіть вчені-вірусологи справді мають *право на помилку*, хоча розумні очікування стороннього спостерігача сучасного соціального флешмобу¹ провокують виникнення цілком логічних запитань про те, *хто, коли та яким чином зобов'язаний* ці помилки виправляти.

Ухвалюючи рішення та висновки, Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) не має такого зручного «привілею» чи «індульгенції», як *право на помилку*, оскільки рішення та висновки Конституційного Суду є остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України). Тому така максимально жорстка дія принципу *res judicata* щодо рішень Конституційного Суду зобов'язує його за правилом «сьогодні та у цій справі» ухвалювати самодостатні та несуперечливі рішення, які, не будучи ідеальними, все ж можуть бути визнані за *істину* в певній конкретній справі².

¹ **Маю право на помилку.** URL: https://espresso.tv/article/2020/04/14/pravo_na_pomylku.

² Як відомо, «*res judicata*» є скороченням від «*res judicata pro veritate habetur*» (лат. — судове рішення визнається за істину).

На мою думку, цього не вдалося досягти у Рішенні, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти в цій окремій думці деякі власні міркування щодо Рішення та обставин справи.

2. Найбільш дискусійним у Рішенні є таке.

По-перше, у Рішенні, ухваленому в провадженні, відкритому за конституційними скаргами трьох фізичних осіб, немає навіть простої вказівки на те, які саме, на думку Конституційного Суду, конституційні права авторів клопотань було порушено положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону.

По-друге, сумнівною є спроможність Рішення бути ефективним юридичним засобом захисту прав суб'єктів права на конституційну скаргу, на порушення яких вони посилалися у своїх конституційних скаргах.

По-третє, недостатньо, на мою думку, переконливим є використання у мотивувальній частині Рішення щодо неконституційності положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону лише одного аргументу, а саме твердження про його невідповідність принципу *верховенства права* у зв'язку з відсутністю в Законі «розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності», що суперечить частині першій статті 8 Конституції України.

*Мета проваджень, що відкриваються
за конституційними скаргами*

3. У цій справі Конституційний Суд (Другий сенат) перевіряв на відповідність Конституції України положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону в провадженнях, що були відкриті та в подальшому об'єднані в одне конституційне провадження на підставі трьох конституційних скарг.

Виконуючи вимоги Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України», автори клопотань цілком доречно вказали у своїх конституційних скаргах конкретні конституційні права, які, на їхню думку, були порушені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону. Йдеться про конституційні права, закріплені статтями 21, 24, 41, 43 Конституції України.

Важливо, що згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» відсутність у конституційній скарзі зазначення того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини

казало порушення внаслідок застосування закону (пункт 6 частини другої статті 55), є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження (пункт 4 частини першої статті 62).

Тобто, автори клопотань, будучи юристами за освітою та професійними суддями за посадою, розуміли, що юрисдикцією Конституційного Суду охоплюється здійснення конституційного контролю за конституційною скаргою особи *лише у разі, коли законом порушується одне або більше конституційних прав*.

4. Важливо, що для підтвердження юрисдикції Конституційного Суду на розгляд справи змістовний тест на наявність конституційного права, що порушено законом, який може бути визнаний таким, що суперечить Конституції України, підлягає повсякчасному застосуванню Конституційним Судом *під час усього періоду розгляду справи*, а не лише на стадії відкриття конституційного провадження.

Якщо Конституційний Суд під час розгляду справи виявить підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 Закону України «Про Конституційний Суд України», то він має закрити конституційне провадження (частина четверта статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Таким чином, якщо Конституційний Суд у процесі розгляду цієї справи не виявив жодного конституційного права авторів клопотань, порушеного положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону (про що свідчить відсутність посилань на такі права у Рішенні), то Конституційний Суд мав *закрити конституційне провадження*, а не завершувати його розгляд по суті шляхом ухвалення Рішення.

5. Незважаючи на подібні конституційні приписи та положення Закону України «Про Конституційний Суд України», у Рішенні не міститься мотивації того, *які ж конституційні права та яким чином* вони були порушені положенням підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону, а також не наведено посилань на статті розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, яким суперечить це положення Закону.

На мою думку, наявність таких прогалин у мотивації Рішення є його *недоліком*.

6. Крім того, вважаю, що подібне вирішення Конституційним Судом справи у провадженні, відкритому за *конституційними*

скаргами, по-перше, не відповідає меті запровадження інституту конституційної скарги, по-друге, нівелює відмінні ознаки між провадженнями, відкритими на підставі *конституційних скарг*, з одного боку, та на підставі *конституційних подань* — з іншого.

Звісно, остання практика Конституційного Суду, наприклад Рішення № 1-р/2020 від 23 січня 2020 року, свідчить про те, що вирішення справи може ґрунтуватися на встановленні Конституційним Судом невідповідності закону або його положень *лише* принципу верховенства та (або) його складових, зокрема юридичній визначеності (частина перша статті 8 Конституції України), без потреби виявлення суперечності об'єкта конституційного контролю іншим приписам Основного Закону України.

Таким чином, посилення на порушення принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) вже є *самодостатньою підставою* для визнання об'єкта конституційного контролю таким, що суперечить Основному Закону України (є неконституційним).

Однак конституційне провадження у цій справі було відкрите на підставі *конституційних скарг*, а не конституційного подання, що, на мою думку, дещо звужує обсяг можливостей Конституційного Суду.

7. Безперечно, слід визнати, що згідно з Конституцією України конституційний контроль має ознаки абстрактного контролю навіть у тих випадках, коли конституційне провадження у справі відкрите за *конституційною скаргою* особи, оскільки з внесенням у 2016 році змін до Конституції України в частині правосуддя в Україні було закріплене існування так званої «*нормативної*» конституційної скарги, на відміну від ряду країн, у праві та законодавстві яких існує «*пряма*» конституційна скарга.

Тобто об'єктом конституційного контролю в провадженнях у справах, що відкриті на підставі конституційних скарг, у будь-якому випадку є *закон*, а не судові рішення. Тому ухвалення Конституційним Судом рішення про невідповідність Конституції України (неконституційність) закону, на якому ґрунтувалося рішення суду, не вирішує справи скажника по суті спору і не скасовує судового рішення, а лише надає особі можливість ініціювати перегляд остаточного рішення суду (в якому застосовано закон, що визнано неконституційним) у процедурі, передбаченій відповідним процесуальним законом.

Зазначені висновки ґрунтуються на системному тлумаченні конституційних приписів розділів VIII «Правосуддя» та XII

«Конституційний Суд України» Основного Закону України, що дозволяє мінімізувати ризики конкуренції між повноваженнями судів та Конституційного Суду.

8. Разом з тим у дискусії щодо мети конституційного контролю в провадженнях у справах, відкритих за конституційними скаргами, не можна ігнорувати ту обставину, що метою закріплення у 2016 році в Основному Законі України інституту конституційної скарги було **удосконалення ефективності національного механізму захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина**, а не урізноманітнення форм абстрактного конституційного контролю.

Підтвердженням останньої тези є те, що саме статтю 55 Конституції України, яка формалізує в тексті Основного Закону України конституційне право людини і громадянина на судовий захист, було доповнено новою частиною четвертою такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом».

У свою чергу, в останньому реченні статті 151¹ Основного Закону України, що також була внесена до тексту Конституції України в 2016 році, вказано, що «конституційна скарга може бути подана в разі, якщо „*всі інші національні засоби юридичного захисту* вичерпано «».

Зважаючи на викладене, слід зазначити, по-перше, що подання до Конституційного Суду конституційної скарги можна розглядати як один із засобів юридичного захисту конституційних прав і свобод, підтвердженням чого є використання в приписі статті 151¹ Конституції України словесної конструкції «*всі інші*». По-друге, в результаті розгляду конституційної скарги можуть бути захищені конституційні права і свободи **саме скаржника**, а не невизначеного кола осіб, що є характерним для абстрактного конституційного контролю, який здійснюється в провадженнях, відкритих за конституційними поданнями.

9. Таким чином, Рішенням у цій справі Конституційний Суд продовжує формувати конституційну практику, згідно з якою закон (або його окремі положення) визнається таким, що не відповідає Основному Закону України (є неконституційним), у провадженні, відкритому за конституційною скаргою, **без вказівки на те, яке саме конституційне право скаржника порушене законом як об'єктом конституційного контролю**.

Вважаю подібну практику Конституційного Суду, що формується без чіткої «артикуляції» відповідної юридичної позиції Конституційного Суду щодо своєрідного широкого розуміння мети функціонування інституту конституційної скарги, щонайменше дискусійною.

Рішення Конституційного Суду як юридичний засіб захисту конституційних прав

10. З урахуванням обставин справи сумнівною, на мою думку, є спроможність Рішення бути ефективним юридичним засобом захисту прав скаргників, що значною мірою «перекреслює» саму потребу в ухваленні Рішення.

11. Як відомо, в період 1992–2016 років законодавство, що регулювало виплату вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку, неодноразово змінювалося, однак така допомога в різному розмірі все ж існувала та виплачувалася.

На підставі ухваленого Закону в період з 1 квітня 2014 року до 30 вересня 2016 року¹ не було передбачено виплату вихідної допомоги суддям, які вийшли у відставку.

12. Принципово важливо, що Законом *не було заборонено реалізацію* суддею *права на відставку*², яке справді гарантується Конституцією України.

Водночас положенням Закону, що є об'єктом конституційного контролю у цій справі, було засвідчено тимчасову відмову держави від гарантування законом суддям, які реалізують своє право на відставку з посади судді, *права на виплату вихідної допомоги* у зв'язку з такою відставкою.

13. Для цієї справи важливо також те, що приписи Конституції України, положення кількох національних законів щодо судоустрою та статусу суддів, що змінювали один одного у часі, практика Конституційного Суду, по-перше, не ототожнюють *право на відставку* та *право на виплату вихідної допомоги*, оскільки ці явища та поняття є різними як за своєю суттю, так і за

¹ Набуття чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII.

² У разі наявності потрібних для цього передумов, зокрема строку перебування на посаді судді тощо.

правовим джерелом виникнення й існування; по-друге, з Конституції України, законів та рішень Конституційного Суду не впливає, що реалізація суддею *права на відставку* якимось чином унеможливується та (або) обмежується скасуванням *права на виплату вихідної допомоги*.

14. Як відомо, з 30 вересня 2016 року набув чинності Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, частиною першою статті 143 якого знову передбачено право судді на виплату вихідної допомоги у зв'язку з виходом у відставку у розмірі трьох місячних суддівських винагород за останньою посадою.

Згідно з матеріалами справи всі скажники *вже реалізували* своє право на відставку до 30 вересня 2016 року та не отримали вихідної допомоги у зв'язку із застосуванням стосовно них положення Закону.

З огляду на винятково перспективну дію у часі рішень Конституційного Суду виникає проблема навіть не стільки ефективного, скільки взагалі будь-якого за ступенем ефективності засобу захисту прав скажників на підставі Рішення у цій справі.

15. З наведеного виникає також ряд інших важливих питань, відповідей на які у Рішенні немає.

По-перше, чи продовжував застосовуватися на момент ухвалення Рішення стосовно скажників Закон, який, з одного боку, залишається чинним, однак з іншого — вже вичерпав свою дію.

По-друге, у який спосіб ухвалення та подальше виконання Рішення надасть можливість захистити права скажників, наприклад, право власності, гарантоване статтею 41 Основного Закону України. Йдеться про те, чи мають скажники після ухвалення Рішення реальну, а не ілюзорну перспективу виплати на їх користь вихідної допомоги (та в якому розмірі), зокрема у спосіб ініціювання ними перегляду остаточних судових рішень у їх справах та ухвалення за результатами такого перегляду рішень про задоволення їх вимог.

По-третє, чи не суперечитиме Рішенню (в частині сутності вихідної допомоги) те, що скажникам у подальшому фактично буде виплачена вихідна допомога, хоча, наприклад, один із скажників був звільнений у відставку 8 вересня 2016 року, отже цей скажник був свідомий того, що чинне на той час законодавство не передбачало виплати суддям, які йдуть у відставку, вихідної допомоги.

Ці та інші проблемні моменти відносин з реалізації права на виплату вихідної допомоги суддям, які йдуть у відставку, залишилися поза змістом Рішення, що збільшує ризики виникнення небажаних юридичних наслідків його тлумачення та виконання.

Мінімалізм мотивації Рішення

16. Викликає зауваження лаконічність мотивації Рішення в частині неконституційності положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону з посиланням лише на один аргумент — невідповідність об'єкта конституційного контролю принципу *верховенства права* у частині, що стосується легітимних очікувань особи (підпункти 4.1–4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

17. Така стриманість аргументації у цій частині Рішення є, з одного боку, виправданою, оскільки парламент, здійснюючи свою ключову конституційну функцію — законодавчу, шляхом ухвалення законів дійсно *не має дивувати* та (або) *навіть шокувати* адресатів цих законів результатами свого нормопроекування.

З іншого боку, певним недоліком Рішення є те, що в ньому детально та послідовно викладено аргументацію стосовно того, що виплата судді вихідної допомоги *не гарантована* Конституцією України, вихідна допомога є лише *додатковою* гарантією матеріального забезпечення судді, розмір та порядок виплати якої підлягають регулюванню *на законодавчому рівні*, скасування законом вихідної допомоги *не атакує принципу незалежності судді* і тому «положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України № 1166 *не суперечить* вимогам статті 21, частини третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 126 Конституції України» (підпункт 3.2 пункту 3 мотивувальної частини), однак остаточний висновок Рішення з посиланням на частину першу статті 8 Конституції України принципово протилежний — положення *Закону є неконституційним*.

Вважаю, що зазначена парадоксальність мотивації Рішення могла бути усунена телеологічним (цільовим) тлумаченням Закону як об'єкта конституційного контролю.

18. Так, безперечно, події кінця 2013 та початку 2014 року, а саме Революція Гідності, анексія та тимчасова окупація частини території України, початок збройної агресії РФ на сході України були надскладним періодом навітньої історії України.

Однак є сумніви у тому, що ухвалення в березні 2014 року Закону в частині, що стосувалася скасування виплати вихідної допомоги суддям, які йшли у відставку, дійсно спрямовувалося на запобігання фінансової катастрофи.

Уявляється, що ухвалення Закону в частині, що стосувалася скасування виплати вихідної допомоги суддям, було політико-правовим рішенням парламенту та мало іншу мету, а саме було спрямоване на початок, з одного боку, процесу відновлення довіри до судової влади, з іншого — так званого «перезавантаження» судової влади. Подальші дії та рішення парламенту, Президента України та уряду лише підтверджують ці припущення щодо основної, а не допоміжної¹ мети ухвалення Закону.

Звісно, у такому випадку, якщо ці сумніви та припущення мають підґрунтя, Конституційний Суд у цій справі мав перевіряти відповідність положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону не лише частині першої статті 8, а й статтям 1, 6, 19, 126, 130 Конституції України.

Висновок

19. Декілька століть тому Дж. Локк (*John Locke*) визнав законодавчу владу вищою владою у державі².

Однак цілком зрозуміло, що сучасна модель конституціоналізму, закріплена також у Конституції України, передбачає інше, зокрема: поділ державної влади, заборону сваволі, систему стримувань та противаг, верховенство права.

Звісно, у такій системі конституційних координат прагнення органу законодавчої влади (а також президента та (або) уряду) подолати конституційні обмеження та у будь-який спосіб отримати контроль над судовою владою є шляхом руйнації конституційної демократії, існування якої неможливе не лише без якісного та справжнього парламентаризму, а й без незалежної судової влади.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ Такою метою справді може бути певна економія бюджетних коштів.

² Дж. Локк. Два трактати про правління. Книга друга. Розділи XI–XIII, пп. 134–158. 1690 р.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 3 частини першої статті 97
Закону України «Про Національну поліцію»

м. Київ
22 квітня 2020 року
№ 3-р(І)/2020

Справа № 3-326/2019(7846/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580—VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 40—41, ст. 379) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. Зінченко С. А. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України (конституційність) положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580—VIII зі змінами (далі — Закон).

Згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті),

визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі «визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті».

Автор клопотання вважає, що оспорюваними положеннями Закону «конституційне право на соціальний захист, а саме отримання одноразової допомоги в разі визначення поліцейському інвалідності, дискримінаційно поставлене в залежність від факту підстав звільнення». Зінченко С. А. зазначає, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону є дискримінаційними, оскільки «вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі».

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

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна є, зокрема, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

Відповідно до Основного Закону України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); громадяни мають

рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві; основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзаци перший, другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46 Основного Закону України). Виключно законами України визначаються, зокрема, основи соціального захисту (пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України).

До основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Конституційний Суд України також зазначав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження

балансу інтересів усього суспільства (абзац десятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011).

З питань соціального захисту військовослужбовців та працівників органів правопорядку Конституційний Суд України також висловив юридичну позицію, згідно з якою «Конституція України виокремлює й інші категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту. До них насамперед належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002). Соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій (абзац одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004).

2.2. Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59 Закону).

З метою забезпечення виконання повноважень, покладених на поліцію, статтею 62 Закону передбачено гарантії професійної діяльності поліцейського; зокрема, держава гарантує поліцейському право на отримання соціального і правового захисту, передбаченого Законом та іншими нормативно-правовими актами (частина десята).

Одним із заходів соціального захисту поліцейського є виплата одноразової грошової допомоги як у разі загибелі (смерті) поліцейського, так і у випадку втрати поліцейським працездатності (стаття 97 Закону). Одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського відповідно до частини першої статті 97 Закону є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі:

1) загибелі поліцейського, що настала внаслідок протиправних дій третіх осіб, або під час учинення дій, спрямованих на

рятування життя людей або усунення загрози їхньому життю, чи в ході участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, під час захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України або смерті поліцейського внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого за зазначених обставин;

2) смерті поліцейського, що настала під час проходження ним служби в поліції;

3) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті;

4) визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті;

5) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва) під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із здійсненням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності;

6) отримання поліцейським поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаного із проходженням служби в органах

внутрішніх справ або поліції, наслідком якого є часткова втрата працездатності без визначення йому інвалідності.

З аналізу положень частини першої статті 97 Закону випливає, що у них встановлено три різні групи підстав для призначення і виплати одноразової грошової допомоги, передбаченої цією статтею: смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському інвалідності після його звільнення з поліції (пункти 3, 4); часткова втрата поліцейським працездатності без визначення його інвалідності та без звільнення (пункти 5, 6).

Дослідження підстав для виплати поліцейському одноразової грошової допомоги, передбачених частиною першою статті 97 Закону, свідчить про самостійний характер кожної із вказаних груп підстав, а також про те, що їх виокремлення зумовлене потребами диференціації та пропорційного компенсування поліцейському або членам його сім'ї, батькам та утриманцям (у разі загибелі поліцейського) негативних для життя або здоров'я наслідків, пов'язаних з виконанням поліцейським службових обов'язків, з огляду на різний ступінь тяжкості таких наслідків.

Відповідно до Конституції України до питань, які мають визначатися законами, належать: організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, на які покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина третя статті 17); право громадян на соціальний захист, що включає право на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості (частина перша статті 46); основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92).

Проаналізувавши наведені приписи Основного Закону України, Конституційний Суд України вважає, що визначення конкретних підстав, строків та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, належить до дискреційних повноважень Верховної Ради України як єдиного органу держави, уповно-

важеного приймати закони (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Таким чином, передбачені частиною першою статті 97 Закону різні підстави та умови для призначення й виплати поліцейському або іншій особі одноразової грошової допомоги в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності не можуть розглядатися у розумінні частин першої, другої статті 24 Конституції України як запровадження дискримінаційних відмінностей у статусі поліцейського, який набуває право на отримання одноразової грошової допомоги, оскільки її розмір обумовлений насамперед ступенем тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків.

2.3. Як вбачається зі змісту пункту 3 частини першої статті 97 Закону, призначення та виплата одноразової грошової допомоги поліцейському законодавчо гарантовані лише за наявності трьох обов'язкових умов, а саме:

1) визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України;

2) визначення поліцейському інвалідності протягом шести місяців після його звільнення з поліції;

3) звільнення поліцейського з поліції з причин поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманих під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Отже, лише за наявності цих трьох обставин, тобто тільки дотримавшись усіх зазначених умов, особа, звільнена з поліції,

набуває право на отримання одноразової грошової допомоги й може претендувати на її призначення та виплату згідно з положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Аналіз частини першої статті 77 Закону вказує на те, що самостійними підставами для припинення служби в поліції є звільнення поліцейського зі служби в поліції, зокрема через хворобу — за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції (пункт 2); за власним бажанням (пункт 7). У першому випадку звільнення зі служби в поліції відбувається за рішенням роботодавця (на підставі рішення медичної комісії про непридатність до служби), а в другому — за власною ініціативою, тобто за волевиявленням поліцейського.

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 установив, що «гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним. Так, органам державної влади у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру надається можливість на власний розсуд встановлювати обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи».

Крім того, в абзаці четвертому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 Конституційний Суд України наголосив, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності». Зазначені юридичні позиції Конституційного Суду України стосуються проходження військової служби та служби в органах правопорядку.

Згідно з частиною третьою статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не вва-

жаються дискримінацією дії, які, зокрема, не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян.

Передбачена положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону одноразова грошова допомога є гарантованою соціальною виплатою, призначається поліцейському після звільнення зі служби в поліції у разі встановлення інвалідності через поранення (контузю, травму або каліцтво), отримане під час виконання службових обов'язків. За обставин, коли поліцейський зазнав поранення (контузії, травми або каліцтва), що не зумовлює його звільнення зі служби в поліції через хворобу та встановлення в подальшому поліцейському інвалідності, у частині першій статті 97 Закону передбачено й інші підстави, за яких особа може скористатися правом на отримання одноразової грошової допомоги, розмір якої, зокрема, передбачений пунктами 5, 6 статті 99 Закону, а не пунктом 3 статті 99 Закону.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону щодо підстав та умов для виплати одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському протягом шести місяців після звільнення його з поліції інвалідності внаслідок причин, зазначених у цьому пункті, не містять ознак дискримінації. Підстави та умови виплати поліцейським одноразової грошової допомоги внаслідок часткової втрати працездатності без визначення інвалідності та без звільнення передбачені положеннями пункту 5 частини першої статті 97 Закону. За положеннями частини першої статті 77 Закону настання хвороби, несумісної з проходженням служби в поліції, є підставою для звільнення особи зі служби в поліції, зокрема відповідно до пункту 2 частини першої статті 77 Закону. Водночас пункт 5 частини першої статті 97 Закону не передбачає звільнення поліцейського зі служби в поліції з визначенням йому інвалідності як умову для виплати йому одноразової грошової допомоги згідно з цим пунктом.

Здійснений аналіз дає підстави для висновку, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не містять дискримінаційних умов для отримання одноразової грошової допомоги поліцейськими, яким протягом шести місяців після звільнення з поліції визначено інвалідність унаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ними службових обов'язків.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

3. Право громадянина на соціальний захист визначене в Конституції України і включає право на соціальне забезпечення у передбачених частиною першою статті 46 Конституції України випадках, а саме: повної втрати працездатності; часткової втрати працездатності; тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від громадянина обставин; у старості, тобто досягнення пенсійного віку, визначеного законом. Це означає, що держава взяла на себе зобов'язання піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з цих випадків та надавати йому постійні соціальні виплати (соціальну допомогу), які мають систематично виплачуватися протягом певних періодів, визначених законом, та у розмірі, який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом для відповідної категорії осіб, за умови, що пенсія чи інший вид соціальних виплат або соціальної допомоги є основним джерелом існування такої особи. У всіх зазначених випадках держава не може відмовитися від взятих на себе зобов'язань та скасувати жоден із цих видів соціального забезпечення, оскільки кожний із них передбачений Конституцією України.

Водночас Конституційний Суд України зазначив, що «інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів» (абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

Тобто в інших випадках, не передбачених у Конституції України, законодавець може встановлювати та змінювати види, форми соціальної допомоги. Держава має широкий обсяг дискреційних повноважень щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що не визначені та не конкретизовані у Конституції України.

Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю

(третє речення абзацу п'ятого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Таким чином, право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського. Саме тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, формуючи законодавчу основу для забезпечення соціального захисту правоохоронців, у тому числі поліцейських, які виконують важливі для держави функції із забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також членів їхніх сімей, має у межах конституційних приписів дискреційні повноваження у частині визначення підстав та умов призначення і виплати зазначеної одноразової грошової допомоги у разі втрати працездатності вказаним категоріям осіб.

Отже, положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не суперечать положенням частини першої статті 46 Конституції України.

4. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

Право на призначення і виплату одноразової грошової допомоги у разі визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, передбачене оспорюваними положеннями Закону, не є правом поліцейського, встановленим Конституцією України. Тому Верховна Рада України повноважна визначати на власний розсуд конкретні підстави та особливі умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейським, у тому числі й у разі звільнення з поліції внаслідок втрати працездатності з визначенням інвалідності, що передбачено положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Отже, оспорювані положення Закону не можуть розглядатися як такі, що порушують заборону обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, встановлену частиною першою статті 64 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами.

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

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

**ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 22, 2020 No. 3-r(I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of Serhii Zinchenko regarding the conformity of the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» with the Constitution (constitutionality)

In accordance with the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» No. 580–VIII dated July 2, 2015, as amended (hereinafter referred to as «the Law»), one-time monetary assistance in the event of loss of life (death), establishment of the loss of capacity of a police officer is a social benefit, a guaranteed assistance from the State, which is designated and paid to persons entitled under the Law to receive it, in the case of «establishment of a police officer's disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming)

received during the performance of his/her duties, related to the performance of the powers and main tasks of the militia or police, or participation in an anti-terrorist operation, in the implementation of measures for national security and defence, repel and deter the armed aggression of the Russian Federation in Donetsk and Luhansk regions, staying directly in the areas and during the implementation of the specified measures, the protection of independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine within six months after his/her dismissal from the police for the reasons set out in this paragraph».

The author of the complaint considers that the disputed provisions of the Law «the constitutional right to social protection, namely receiving one-time assistance in the case of establishing the loss of disability of a police officer, is discriminatory depending on the fact of the grounds for dismissal». S. Zinchenko notes that the provisions of Article 97.1.3 of the Law are discriminatory since «the respective assistance is paid only to a police officer who has been dismissed due to illness».

One-time monetary assistance in the event of the loss of life (death), establishment of the disability of a police officer in accordance with Article 97.1 of the Law is a social benefit, a guaranteed assistance from the State, which is designated and paid to persons entitled to receive it by law.

From the analysis of the provisions of Article 97.1 of the Law, it follows that they have established three different groups of grounds for the designation and payment of the one-time monetary assistance provided for in this Article: the loss of life (death) of a police officer (paragraphs 1, 2); establishment of police officer's disability after his/her dismissal from the police (paragraphs 3, 4); partial loss of police officer's labour capacity without establishment of his/her disability and without dismissal (paragraphs 5, 6).

The study of the grounds for payment of one-time monetary assistance to police officers envisaged by Article 97.1 of the Law shows that each of these groups of grounds is independent in nature, and that their separation is conditioned by the needs of differentiation and proportional compensation for the police officer or his/her family members, parents and dependants (in the event of the death of a police officer) of the negative effects on life or health related to the performance of police officer duties, given the varying severity of such consequences.

Determination of the specific grounds, terms and conditions for the designation and payment of one-time monetary assistance to

a police officer or other persons entitled to receive it in the event of the loss of life (death) of a police officer, establishment of his/her disability or partial disability, resulting from the performance of powers and main tasks of the militia or the police, or participation in an anti-terrorist operation, in the implementation of measures for national security and defence, falls within the discretion of the Verkhovna Rada as the sole authority of the State, empowered to legislate (Article 85.1.3 of the Constitution).

The various grounds and conditions envisaged by Article 97.1 of the Law for the designation and payment of a one-time monetary assistance to a police officer or other person in the event of the loss of life (death) of a police officer, the establishment of his/her disability or partial disability may not be considered in the understanding of Articles 24.1, 24.2 of the Constitution as introduction of discriminatory differences in the status of a police officer who becomes eligible for one-time monetary assistance, since its size is primarily conditioned by the severity of the negative effects on life and health of police officer.

Pursuant to the provisions of Article 97.1.3 of the Law, one-time monetary assistance is a guaranteed social benefit and is designated to a police officer upon dismissal from the police in the event of the establishment of disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming) received during the performance of his/her duties. In the circumstances where a police officer has received an injury (contusion, injury or maiming), which does not result in his/her dismissal from the police due to illness and subsequent establishment of police officer disability, Article 97.1 of the Law provides for other grounds on which a person may exercise the right to receive one-time monetary assistance, the amount of which is, in particular, provided for by Articles 99.5, 99.6 of the Law and not by Article 99.3 of the Law.

The provisions of Article 97.1.3 of the Law regarding the grounds and conditions for payment of one-time monetary assistance in the event of establishment of a police officer's disability within six months after dismissal from the police for the reasons set out in this article do not contain any discrimination. The grounds and conditions for payment of one-time monetary assistance to police officer as a result of partial disability without establishment of disability and without dismissal are provided for by the provisions of Article 97.1.5 of the Law.

In other cases not envisaged in the Constitution, the legislator may establish and modify types, forms of social assistance. The State

has a wide range of discretion to introduce or modify one-time cash assistance as a type of social benefit that is not defined or specified in the Constitution.

The right to one-time monetary assistance in the event of disability is not a constitutionally defined right of a police officer. Therefore, the Verkhovna Rada as the sole body of legislative power in Ukraine, in establishing the legislative basis for ensuring social protection of law enforcement officers, including police officers, who perform important functions for the state on the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public security and order, and also members of their families, within the limits of constitutional prescriptions has discretion in determining the grounds and conditions for the designation and payment of the respective one-time monetary assistance in the event of disability to the specified categories of persons.

The right to designation and payment of one-time monetary assistance in the establishment of a police officer's disability resulting from an injury (contusion, injury or maiming) received during the performance of his/her duties related to the performance of duties and main tasks of the militia or police, or participation in the anti-terrorist operation, the implementation of measures for national security and defence, repel and deter the armed aggression of the Russian Federation in Donetsk and Luhansk regions, staying directly in the areas and during the implementation of the specified measures, the protection of independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine provided for by the disputed provisions of the Law, is not the right of the police officer established by the Constitution. Therefore, the Verkhovna Rada is empowered to determine at its own discretion the specific grounds and special conditions for the designation and payment of one-time monetary assistance to police officers, including in the event of dismissal from the police due to the loss of capacity with establishment of disability, as determined by the provisions of Article 97.1.3 of the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 97.1.3 of the Law «On the National Police» No. 580–VIII dated July 2, 2015, as amended, as such that are in conformity with the Constitution (are constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 5-рп/2002 dated March 20, 2002;
- No. 7-рп/2004 dated March 17, 2004;
- No. 14-рп/2004 dated 7 July 2004;
- No. 8-рп/2007 dated October 16, 2007;
- No. 20-рп/2011 dated December 26, 2011;
- No. 3-рп/2012 dated January 25, 2012;
- No. 5-р/2018 dated May 22, 2018;
- No. 9-р/2018 dated November 7, 2018;
- No. 2-р/2019 dated June 4, 2019.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

*м. Київ
11 червня 2020 року
№ 7-р/2020*

Справа № 1-305/2019(7162/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 55 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс), згідно з якою:

«Стаття 375. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови

1. Постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови —

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

Автори клопотання вважають, що сполучення слів «завідомо неправосудного» є оцінним, його зміст законодавчо не визначений, що не забезпечує передбачності застосування статті 375 Кодексу. На думку народних депутатів України, стаття 375 Кодексу суперечить принципу верховенства права, а саме таким його елементам, як юридична визначеність та легітимні очікування, що порушує вимоги частини першої статті 8, частини першої статті 24 Конституції України, а також впливає на незалежність і недоторканність суддів, що суперечить частині другій статті 126 Основного Закону України.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Конституцією України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 зазначив, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Згідно з Основним Законом України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб,

що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (частини перша, друга статті 124); суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта статті 126).

Системний аналіз положень статей 6, 8, 19, частини першої статті 55, статей 124, 126 Конституції України дає підстави вважати, що суспільні відносини у сфері правосуддя перебувають під конституційним захистом з тим, щоб не допустити дій, що суперечать меті правосуддя, та запобігти постановленню судового рішення, яке за своєю суттю не може бути актом правосуддя.

2.2. Статтею 375 Кодексу встановлено кримінальну відповідальність за постановлення суддею (суддями) «завідомо неправосудного» вироку, рішення, ухвали або постанови.

Аналіз цієї статті Кодексу дає підстави стверджувати, що сполучення слів «завідомо неправосудне» запозичене зі статті 176 Кримінального кодексу Української РСР 1960 року (пізніше — Кримінального кодексу України), у якій було встановлено відповідальність за винесення суддями з корисливих мотивів або іншої особистої заінтересованості «завідомо неправосудного» вироку, рішення, ухвали або постанови.

Дослідження в історичному контексті статті 375 Кодексу дає підстави вважати її невдалим наслідуванням юридичної практики радянської держави. Радянська юридична та політична системи уможлилювали використання такої норми для контролю над суддями і впливу на них.

В Україні як у демократичній державі основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права.

Характерні для радянської держави та її конституції запозичення відображають систему принципів і цінностей, які суперечать Конституції України, її принципам, зокрема верховенства права.

2.3. Вимогою верховенства права є дотримання принципу юридичної визначеності, що обумовлює однакове застосуван-

ня норми права, недопущення можливостей для її довільного трактування.

Юридична визначеність норми права є ключовою умовою забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом.

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 акцентував на тому, що «юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права»; «законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права» (абзаци п'ятий, шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 наголосив, що «дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини» (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини).

У рішенні у справі «Новік проти України» (*Novik v. Ukraine*) від 18 грудня 2008 року (заява № 48068/06) Європейський суд з прав людини вказав: «...якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога „якості приписів права“ в розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачним у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля» (§ 19).

Конституційний Суд України виходить із того, що в статті 375 Кодексу не встановлено критеріїв, за якими можна визначити, який вирок, рішення, ухвала або постанова судді (суддів) є «неправосудними», а також не розкрито змісту сполучення слів «завідомо неправосудний», що уможливорює неоднозначне

розуміння складу злочину, кваліфікацію якого здійснено за цією нормою.

Формулювання диспозиції статті 375 Кодексу допускає можливість зловживання нею при вчиненні органами досудового розслідування дій, що мають наслідком притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення, яке, за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора або будь-якої іншої особи, є «неправосудним» (зокрема, у разі незгоди з цим рішенням).

Кримінальний закон (стаття 375 Кодексу) має відповідати вимогам юридичної визначеності, ясності, недвозначності та передбачності. Це є гарантією здійснення суддею правосуддя на засадах верховенства права та ефективної реалізації кожним конституційного права на судовий захист.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 375 Кодексу суперечить частині першій статті 8 Конституції України.

2.4. За частиною четвертою статті 126 Основного Закону України суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді стосовно незалежності судової влади, схвалений на 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12–13 березня 2010 року, встановлюючи межі «функційного імунітету суддів», визначила його як імунітет від кримінального переслідування за діяння, вчинені під час виконання своїх функційних обов'язків судді, за винятком умисних злочинів, зокрема отримання хабаря (пункт 61).

Отже, суддю може бути притягнуто до кримінальної відповідальності лише у випадку, коли правопорушення вчинено умисно, має місце свавільне зловживання повноваженнями судді, що перешкоджає здійсненню правосуддя чи переслідує нелегітимні цілі (заподіяння шкоди іншим особам або суспільним інтересам тощо), прикриваючись виконанням вимог закону.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що будь-яке кримінальне обвинувачення щодо судді має ґрунтуватися на приписах кримінального закону, що є достатньо чіткими, зрозумілими, однозначними та передбачними, за умови встановлення гарантій, які забезпечують незалежність судді при здійсненні правосуддя.

2.5. Згідно з Конституцією України до основних засад судочинства віднесено, зокрема, обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129); судові рішення є обов'язковим до виконання (частина перша статті 129¹).

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № СМ/Рес (2010) 12 (далі — Рекомендація) зазначено, що «рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві»; «за винятком рішень про амністію, помилування або подібних заходів, виконавча влада та законодавча влада не повинні ухвалювати рішення, що скасовують судові рішення» (§ 16, §17 додатка до Рекомендації).

Отже, для перегляду судового рішення в законі встановлюються відповідні процедури судочинства, які передбачають оскарження судового рішення та надання йому юридичної оцінки компетентним судом. Конституція України не наділяє інші органи державної влади повноваженнями щодо перевірки судового рішення в позасудовому порядку та оцінки його як «неправосудного».

Конституційний Суд України вважає, що остаточне судові рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності.

2.6. Ефективна реалізація права на судовий захист залежить від багатьох чинників системи судоустрою та судочинства, зокрема від забезпечення гарантій незалежності суддів під час здійснення правосуддя.

Незалежність і недоторканність судді гарантують Конституція та закони України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частини перша, друга статті 126, частина перша статті 129 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошував, що «закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина»

та «спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

У Рекомендації, з посиланням на статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначено, що «метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу» (§ 3 додатка до Рекомендації).

Встановлення кримінальної відповідальності за постановлення «завідомо неправосудного» судового рішення створює ризики та можливості для впливу на суддів внаслідок нечіткості та неоднозначності диспозиції статті 375 Кодексу.

Конституційний Суд України вважає, що виходячи з гарантованого Конституцією України принципу незалежності суддів оспорювані положення Кодексу, якими визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя, має бути сформульовано законодавцем так, щоб державний орган, будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя.

Конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що стаття 375 Кодексу суперечить принципів верховенства права, а саме такому його елементові, як юридична визначеність, та не узгоджується з принципами незалежності суддів, обов'язковості судового рішення, а отже, суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині першій, пункту 9 частини другої статті 129 Конституції України.

3. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України, статтею 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) статті 375 Кодексу, Конституційний Суд України

вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності цією статтею на шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність.

У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене статтею 375 Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України.

2. Стаття 375 Кримінального кодексу України, визнана неконституційною, втрачає чинність через шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 11, 2020 No. 7-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 55 People's Deputies on the conformity of Article 375 of the Criminal Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 55 People's Deputies of Ukraine — appealed to the Constitutional Court of Ukraine to declare unconstitutional Article 375 of the Criminal Code of Ukraine (hereinafter referred to as the Code). Article 375 of the Code establishes criminal liability for a judge (judges) ruling on a «knowingly unjust» sentence, decision, ruling or resolution.

In Ukraine, as a democratic state, the main requirement for legislation is its compliance with the criteria and principles established in the Constitution of Ukraine, in particular with the principles of the rule of law.

The requirement of the rule of law is the observance of the principle of legal certainty, which determines the identical application of a legal norm, the prevention of opportunities for its arbitrary interpretation.

Legal certainty of a legal norm is a key condition for ensuring effective judicial protection for everyone by an independent court.

The wording of the provision of Article 375 of the Code allows for a possibility of its abuse in the conduct of actions by pre-trial investigation bodies that result in criminal prosecution of a judge only for the fact that he/she issued a court decision, which, according to the subjective understanding of the investigator, prosecutor or any other person is «unjust» (in particular, in case of disagreement with this decision).

The criminal law (Article 375 of the Code) must meet the requirements of legal certainty, clarity, consistency and predictability. This is a guarantee that a judge will administer justice on the basis of the rule of law and the effective exercise by everyone of the constitutional right to judicial protection.

The Constitutional Court of Ukraine considers that any criminal charge against a judge should be based on the provisions of criminal law that are sufficiently clear, understandable, consistent and predictable, provided that guarantees are established that ensure the independence of the judge in the administration of justice.

The final court decision may not be reviewed, except in cases established by procedural laws for its review by the relevant court, which excludes the possibility of assessing such a decision by the investigator, prosecutor when performing actions that result in bringing a judge to criminal liability.

The establishment of criminal liability for the issuance of a «knowingly unjust» court decision creates risks and opportunities to influence judges due to the vagueness and inconsistency of the disposition of Article 375 of the Code.

The Constitutional Court of Ukraine considers that based on the principle of independence of judges guaranteed by the Constitution of Ukraine, the disputed provisions of the Code, which define acts that are crimes the subject of commission of which is a judge, should be formulated by the legislator in such a way so that a state body, any official are not able to use them as a means of influencing a judge and interfering with the administration of justice.

The constitutional provisions on the independence of judges are outweighed due to the legal uncertainty of Article 375 of the Code.

The Verkhovna Rada of Ukraine shall bring the normative regulation established by Article 375 of the Code, which is declared unconstitutional, into compliance with the Constitution of Ukraine, as well as with this Decision.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare Article 375 of the Criminal Code of Ukraine inconsistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional). It shall cease to be valid six months after the adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-рр/2016 dated July 8, 2016;

No. 11-р/2018 dated December 4, 2018;

No. 1-р/2019 dated February 26, 2019;

No. 6-р/2019 dated June 20, 2019.

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «Novik v. Ukraine» of 18 December 2008 (application No. 48068/06);

The Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities of 17 November 2010 № CM/Rec (2010)12;

Report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Independence of the Judiciary, approved at its 82nd plenary session on 12–13 March 2010.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, O. Kasminin, V. Lemak, O. Lytvynov, O. Pervomaiskyi, S. Sas, H. Yurovska expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Рішення) визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс), згідно з якою:

«Стаття 375. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови

1. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови —

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

Погоджуючись із резолютивною частиною Рішення, не підтримую його мотивувальну частину, оскільки, на моє переконання, Конституційний Суд України (далі — Суд) повинен був з'ясувати конституційну допустимість передбаченої статтею 375 Кодексу криміналізації постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови, а не обмежитися оцінкою юридичної визначеності диспозиції цієї статті Кодексу та дотримання окремих аспектів конституційних гарантій незалежності суддів. У зв'язку з цим на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Рішення.

*І. Щодо проблематики криміналізації діянь суддів,
що безпосередньо пов'язані із сутністю правосуддя*

Проблематика криміналізації постановлення суддею (суддя-ми) «завідомо неправосудного судового рішення» взаємопов'язана із конституційними принципами верховенства права, поділу влади та гарантіями незалежності суддів.

Визначені Конституцією України принцип поділу влади (стаття 6) та принцип верховенства права (стаття 8) є фундаментальною базою побудови взаємовідносин між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

Александр Гамільтон зазначав, що «виконавча влада не тільки розподіляє блага й відзнаки в суспільстві, а й тримає над ним меч. Законодавчий орган не тільки розпоряджається скарбницею, а й встановлює правила, які регулюють права та обов'язки кожного громадянина. Судова ж влада не розпоряджається ні мечем, ні скарбницею. Вона не впливає ні на силу, ні на багатство суспільства й не може ухвалювати жодних дієвих рішень. Правильно буде сказати, що вона не має ані СИЛИ, ані ВОЛІ, а має лише розсудливість»¹. На його думку, це неспростовно доводить, «що ця гілка є безперечно найслабкішим із трьох департаментів влади, що її зазіхання на повноваження будь-якої з двох інших гілок ніколи не матимуть успіху, тимчасом як для захисту від їхніх зазіхань їй потрібні вся можлива обережність»².

У наведених цитатах відомого американського ідеолога прихована відповідь щодо розуміння меж допустимого впливу законодавця на судову гілку влади через установлення ним правил юридичного регулювання судової сфери. Очевидно, що не допускається посягання на сутність правосуддя, здійснення якого є основною конституційною функцією судів та єдиною зброєю в руках Феміди у системі стримувань і противаг щодо взаємовідносин гілок державної влади. Згідно із статтею 124 Основного Закону України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (частина перша); делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (частина друга); юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке

¹ Федераліст: Коментар до Конституції Сполучених Штатів / А. Гамільтон, Д. Медісон, Д. Джей : пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. С. 392.

² Там само.

кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (частина третя).

Окреслені межі допустимого впливу законодавця на судову гілку влади набувають особливого значення у разі, коли йдеться про кримінальну політику у держави стосовно суддів. Виключно законами України визначаються, зокрема, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України).

Каральний розсуд законодавця, реалізований через криміналізацію поведінки судді, завжди має співвідноситися з інститутом незалежності судді, який обумовлює імунітет судді від кримінального переслідування у зв'язку із виконанням ним функції правосуддя. Тому означена криміналізація має бути збалансована із таким імунітетом настільки, наскільки цього потребує належне забезпечення основної конституційної функції судової гілки влади — здійснення правосуддя.

У зв'язку із цим доцільно навести відому цитату лорда Деннінга, англійського адвоката та судді, який зазначав щодо незалежності суддів таке: «Кожен повинен мати можливість здійснювати свою роботу цілком незалежно та бути вільним від будь-якого страху. Жоден суддя не повинен перегортати сторінки своєї книги тремтячими пальцями, питаючи себе: „Якщо я вчиняю таким от чином, то чи нестиму відповідальність за збитки?“... Він може помилятися стосовно фактів. Він може недостатньо знати закон. Те, що він робить, може бути поза його юрисдикцією — фактично чи по праву, — однак поки він чесно вірить у те, що він діє у межах своєї юрисдикції, він не повинен нести відповідальності»¹.

Власне, у широму переконанні судді щодо правомірності своєї діяльності і полягають його незалежність та неупередженість, а отже, і сутність правосуддя як такого.

У Конституції України передбачений імунітет судді від кримінального переслідування за здійснення ним правосуддя. Зокрема, незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частини перша, друга,

¹ Английская судебная система / Р. Уолкер ; отв. ред. Ф. М. Решетников. The English Legal System / Walker&Walker. Москва : Юрид. лит., 1980. С. 263.

четверта статті 126 Конституції України). Тобто саме по собі ухвалення судового рішення не може бути діянням, за яке суддя несе кримінальну відповідальність, за винятком, коли його ухвалення спричинене іншими діями або бездіяльністю, які утворюють окремі склади злочину чи дисциплінарного проступку, не пов'язані із сутністю правосуддя.

Для розуміння цього слід урахувати, що згідно з Основним Законом України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); суд ухвалює рішення іменем України, судові рішення є обов'язковим до виконання (частина перша статті 129¹). На конституційному рівні презюмуються, по-перше, незалежність і доброчесність самого судді, його підкорення принципу верховенства права, по-друге — легітимність власне судового рішення як остаточного продукту здійснення правосуддя.

Суд визначав правосуддя як самостійну галузь державної діяльності, яку суди здійснюють шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях в особливій, встановленій законом процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ (Ухвала від 14 жовтня 1997 року № 44-з). Метою правосуддя є забезпечення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (абзац п'ятнадцятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004; абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

Низка міжнародних документів, які містять рекомендації щодо співвідношення незалежності і доброчесності суддів, передбачають, що надання судді імунітету від кримінальних переслідувань у зв'язку із виконанням ним судових функцій пов'язане насамперед із необхідністю забезпечення належного здійснення ним правосуддя. У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № CM/Rec (2010) 12 наголошено, що незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом, це є основним принципом верховенства права; судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів; судові рішення

мають бути обґрунтовані та оголошені публічно, однак судді не зобов'язані роз'яснювати, якими переконаннями вони керувалися при прийнятті таких рішень; тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру (§§ 4, 5, 15, 68)¹.

Таким чином, незалежний суддя не повинен нести кримінальну відповідальність за своє переконання щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання, яке базується на розумінні ним принципів та норм права, оцінці фактів та обставин справи, оскільки сутність правосуддя полягає у неупередженості формування такого переконання у судді. З огляду на це криміналізація способу розуміння суддею права і обставин справи, навіть якщо це призводить до ухвалення неправомірного судового рішення, не може вважатися домірним заходом законодавчого впливу, оскільки підриває саму сутність правосуддя.

Отже, здійснюючи кримінальну політику, законодавець має утримуватися від криміналізації тих діянь суддів, що безпосередньо пов'язані із сутністю правосуддя і стосуються формування переконань судді щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання, оскільки це порушує принципи верховенства права, поділу влади, гарантії незалежності суддів.

II. Щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) статті 375 Кодексу

Аналіз статті 375 Кодексу, яка міститься у розділі XVIII «Злочини проти правосуддя» Особливої частини Кодексу, дає підстави стверджувати, що об'єктом передбаченого нею злочину є належний порядок функціонування суспільних відносин у сфері правосуддя, об'єктивна його сторона полягає у постановленні суддею (судьями) завідомо неправосудного судового рішення, суб'єктом цього злочину є виключно судді (одноособово чи колегіально), суб'єктивною його стороною є прямий умисел. Ключовим елементом злочину за статтею 375 Кодексу є оціночне поняття «завідомо неправосудне судове рішення»,

¹ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № CM/Rec (2010) 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text.

розуміння якого і формулює обсяг та зміст об'єктивної сторони згаданого злочину. Однак насамперед через юридичну невизначеність цього поняття Суд визнав статтю 375 Кодексу неконституційною.

На мій погляд, використання оціночних понять у сфері кримінального права є неминучим, оскільки за їх рахунок законодавець формулює більшість складів злочинів. Тому проблема юридичної невизначеності поняття «завідомо неправосудне судове рішення», про яку стверджується у Рішенні, є замаскованою необхідністю вирішення більш глобального питання щодо узгодженості визначеного статтею 375 Кодексу складу злочину із принципами верховенства права, поділу влади та, власне, з гарантіями незалежності судді.

У постанові від 20 червня 2019 року Верховний Суд зазначив щодо застосування статті 375 Кодексу, що «на законодавчому рівні не визначено поняття „неправосудне судове рішення“, не розтлумачено його і Конституційним Судом України, відсутні підстави ототожнювати його з такими поняттями, як „незаконне“ та „необґрунтоване“, а також немає підстав стверджувати, що неправосудне судове рішення це у будь-якому випадку таке рішення, яке було скасовано вищою судовою інстанцією. ... поняття „неправосудне судове рішення“ у поєднанні з вказівкою на „завідомість“ його постановлення підкреслює цілеспрямований характер злочинних дій судді, його свідоме прагнення та бажання всупереч матеріальному чи процесуальному закону і (або) фактичним обставинам, встановленим у справі, постановити судове рішення, яке за своєю суттю не може бути і не є актом правосуддя. Про неправосудність судового рішення може свідчити умисне викривлення фактичних обставин справи, спотворення фактичних даних тощо»¹.

Навіть у вказаній постанові суду касаційної інстанції визначено окремі якісні характеристики «неправосудності» судового рішення, зокрема, таке рішення може бути постановлене суддею із викривленням фактичних обставин справи, спотворенням фактичних даних. Водночас, якщо б предметом дослідження Верховного Суду на доктринальному рівні стало оціночне поняття «завідомо неправосудне судове рішення», то можна було б дійти висновку, що це поняття не має і не може мати якогось всеосяжного визначення, а якісні характеристики «не-

¹ Постанова Верховного Суду від 20 червня 2019 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82541702>.

правосудності» судового рішення завжди пов'язані із загрозою спотворення формування у судді переконання щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання. На підтвердження цього наведу такі доводи.

Розкриваючи зміст поняття «неправосудне судове рішення», варто враховувати, що слово «правосудний» означає «який чинить правий суд, справедливий»¹. «Правосудність» є поняттям на позначення певної якості, набутої внаслідок того, що суд було здійснено «по праву» (по правді, справедливості). Отже, «неправосудне судове рішення» є, так би мовити, наслідком здійснення суду поза правом (тобто із порушенням принципів права і закону, справедливості як такої тощо).

Як наголосив Суд, винесення судом законного, обґрунтованого і справедливого рішення неможливе без проведення ним всебічного, повного, об'єктивного дослідження усіх обставин справи, при цьому судове рішення повинно базуватись на принципах верховенства права, неупередженості, незалежності, змагальності сторін та рівності усіх учасників судового процесу (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009).

У Висновку Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень від 18 грудня 2008 року № 11 (2008) зазначено, що «судове рішення високої якості — це рішення, яке досягає правильного результату, наскільки це дозволяють надані судді матеріали, у справедливий, швидкий, зрозумілий та однозначний спосіб»; «для ухвалення судового рішення може виявитися необхідним не лише враховувати відповідні правові положення, а й брати до уваги неюридичні поняття та реалії, які стосуються контексту спору, наприклад, етичні, соціальні чи економічні міркування. Це вимагає від судді усвідомлення наявності подібних міркувань при вирішенні справи»; «щоб мати ознаки високої якості, судове рішення повинно сприйматися сторонами по справі та суспільством у цілому як результат правильного застосування юридичних норм, справедливого судового процесу та належної оцінки фактів, а також як таке, що може бути ефективно виконаним. Лише в цьому випадку сторони будуть упевнені, що їхню справу було розглянуто й вирішено належним чином, а громадськість сприйме ухвалене рішення як фактор відновлення

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. С. 917.

суспільної злагоди. Для досягнення цих цілей слід виконати низку вимог»¹.

З огляду на такі вимоги до якості судового рішення очевидно, що розуміння його «неправосудності» не дозволяє встановити, яка саме неправомірна діяльність судді супроводжує постановлення «неправосудного судового рішення», як і те, чи породжена така «неправосудність» умислом судді діяти «поза правом» або його чесним переконанням щодо здійснення ним правосуддя «по праву». Як «правосудний», так і «неправосудний» судовий акт завжди є наслідком професійної діяльності судді, пов'язаної із сутністю правосуддя, яка полягає у застосуванні ним принципів та норм права, оцінки фактів і доказів, і цей складний процес будується на внутрішній упевненості судді у правомірності цього процесу, своїй добросовісності, справедливості як носієві судової влади, що не може піддаватися сумніву через кримінальне переслідування.

Зважаючи на це, об'єктивна сторона злочину за статтею 375 Кодексу полягає не у конкретних неправомірних діях судді (як от, наприклад, хабар, зловживання владою), а у професійній діяльності судді щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання, яка полягає у прагненні судді неупереджено та добросовісно розуміти та застосовувати право, оцінювати факти та обставини справи. З огляду на це за статтею 375 Кодексу суддя фактично може нести кримінальну відповідальність за здійснення правосуддя, яке не окреслене якимись чіткими рамками, як і право, що є його провідником.

Крім того, як вбачається, злочин, передбачений статтею 375 Кодексу, може бути вчинений суддею (суддями) за будь-яких мотивів, оскільки наявність корисливих мотивів уже є кваліфікуючою ознакою за частиною другою цієї статті Кодексу. Невизначеність мотивів вказаного злочину спотворює намір незалежного та неупередженого судді, що полягає у прагненні до здійснення справедливого правосуддя.

Варто звернути увагу, що у Кримінальному кодексі Грузії містилася аналогічна до статті 375 Кодексу стаття 336 «Постановлення неправосудного вироку чи іншого судового акта», і, незважаючи на те, що ця стаття нечасто застосовувалася, вона дозволяла притягнути суддю до відповідальності за будь-яке порушення закону,

¹ Висновок Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень від 18 грудня 2008 року № 11 (2008). URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-11-2008-on-the-quality-of-judicial-decisions-/16806a1fbc>.

яке сталося при постановленні судового рішення; у липні 2007 року зазначена стаття була скасована за ініціативою законодавця, спрямованою на зміцнення незалежності судової влади¹.

Таким чином, на мій погляд, стаття 375 Кодексу є неконституційною не у зв'язку з її юридичною невизначеністю, як вказано у Рішенні, а внаслідок криміналізації цією статтею Кодексу професійної діяльності судді, пов'язаної із сутністю правосуддя і формуванням у судді переконання щодо вирішення юридичного спору, кримінального обвинувачення чи іншого питання, що порушує принципи верховенства права, поділу влади, гарантії незалежності суддів та суперечить статтям 6, 8, 126 Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ГОРОДОВЕНКО

¹Доклад экспертов по результатам заседания рабочей группы по вопросу: судебская этика и дисциплинарная ответственность судей, 8–9 декабря 2015 года, Верховный Суд Грузии, Тбилиси. URL: <https://rm.coe.int/1680700f17>.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України в Рішенні від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Рішення) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс) та зазначив, що визнана неконституційною стаття 375 Кодексу втрачає чинність через шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України (далі — Суд) Рішення.

Згідно зі статтею 375 Кодексу:

«1. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови —

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

У Рішенні Суд дійшов висновку, що «виходячи з гарантованого Конституцією України принципу незалежності суддів оспорювані положення Кодексу, якими визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя, має бути сформульовано законодавцем так, щоб державний орган, будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя.

Конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що стаття 375 Кодексу суперечить принципіві верховенства права, а саме такому його елементові, як юридична визначеність, та не узгоджується з принципами незалежності суддів, обов'язково-

сті судового рішення, а отже, суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині першій, пункту 9 частини другої статті 129 Конституції України» (абзаци шостий, сьомий, восьмий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Рішення, у якому статтю 375 Кодексу визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), підтримую в цілому, проте не згоден з відтермінуванням втрати чинності статтею 375 Кодексу на шість місяців, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

У пункті 3 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) статті 375 Кодексу, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності цією статтею на шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність. У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене статтею 375 Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням» (абзаци другий, третій).

Відповідно до частин першої, другої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Момент втрати чинності законом або іншим актом також закріплено у статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України». Так, Суд у разі визнання норми такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), може відтермінувати втрату чинності цією нормою, що дозволить уникнути хаосу після такого визнання.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Єлов проти України» від 6 листопада 2008 року звернув увагу на те, що існування законодавчих прогалів може зумовлювати недотримання принципу юридичної визначеності як одного з основних елементів верховенства права (§ 53).

Проте, на моє переконання, закріплені статтею 152 Конституції України, статтею 91 Закону України «Про Конституційний

Суд України» повноваження Суд повинен здійснювати з урахуванням всіх обставин справи задля ефективного конституційного контролю. Суд у Рішенні дійшов висновку, що «встановлення кримінальної відповідальності за постановлення „завідомо неправосудного“ судового рішення створює ризики та можливості для впливу на суддів внаслідок нечіткості та неоднозначності диспозиції статті 375 Кодексу» (абзац п'ятий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини). Однак Суд, відтермінуючи втрату чинності оспорюваним положенням Кодексу, продовжив термін такого свавілля ще на шість місяців, що призвело до нівелювання ефективності конституційного контролю упродовж відтермінованого терміну.

На практиці це може призвести до того, що суди не зможуть розглядати справи із таким обвинуваченням, оскільки положення де-факто визнано неконституційним, проте це не заважатиме відповідному органу державної влади (прокуратурі) вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за цією статтею ще впродовж шести місяців. Вказане породжує юридичну невизначеність, тому позиція Суду щодо цього питання, на мою думку, є хибною.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, вже зазначала, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Однак, відтермінувавши втрату чинності оспорюваним положенням Кодексу на шість місяців, Суд уможливив виникнення непередбачуваних ситуацій стосовно притягнення судді до кримінальної відповідальності за статтею 375 Кодексу.

Крім того, Суд фактично уможливив на шість місяців вплив на незалежність суддів та їх діяльність. У Рішенні Суд стверджував, що «будь-яке кримінальне обвинувачення щодо судді має ґрунтуватися на приписах кримінального закону, що є достатньо чіткими, зрозумілими, однозначними та передбачними, за умови встановлення гарантій, які забезпечують незалежність судді при здійсненні правосуддя» (абзац четвертий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини) та дійшов висновку, що «конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок

юридичної невизначеності статті 375 Кодексу» (абзац сьомий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Комітет Міністрів Ради Європи у рішенні від 23–25 вересня 2019 року стосовно процедури нагляду за виконанням Україною рішень Європейського суду з прав людини у низці справ «Олександр Волков проти України» висловив стурбованість щодо можливої загрози судовій незалежності через зловживання прокурорами кримінальними розслідуваннями відповідно до статті 375 Кодексу.

Суд у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 зазначив, що «положення частини другої статті 126 Конституції України „вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється“ треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв’язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов’язків» (пункт 2 резолютивної частини).

Запобігання та протидія кримінальним правопорушенням, які вчиняються суддею у сфері правосуддя, є одним із основних завдань кримінально-правової політики держави, яка реалізується з метою сприяння здійсненню правосуддя в Україні на засадах законності, справедливості та забезпечення постановлення суддями законних та обґрунтованих судових рішень. Механізм реалізації такої політики повинен будуватися на принципі верховенства права та приписах Конституції України. Суддя в системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина відіграє вкрай важливу роль, і потрібно вжити усіх необхідних заходів задля уникнення впливу на суддю.

Тому, на мою думку, положення, визнані Судом неконституційними, вже не можуть діяти після того, як були визнані такими, що порушують гарантії незалежності судді. Адже Суд повинен стояти на захисті та відновленні порушених прав усіх категорій громадян, і в разі виявлення такого порушення вжити усіх необхідних заходів для його уникнення.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України
від 11 червня 2020 року № 7-р/2020**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 (далі — Рішення), оскільки не погоджуюсь з мотивувальною та резолютивною частинами Рішення, з огляду на такі аргументи.

1. Суди насправді є незахищеними

Мною не підтримано Рішення у цій справі виходячи з суті проблеми та з ужитого в тексті Рішення аргументаційного ряду. Перед поясненням цього хочу зазначити, що застосування статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс) у діяльності органів правопорядку насправді є проблемою.

Достатньо вказати, що тільки протягом декількох останніх років судова система була атакована тисячами кримінальних проваджень за цієї підставою. Лише у 2015–2019 роках було зареєстровано 2 718 таких проваджень. Масштабність цих дій свідчить про використання статті 375 Кодексу в ролі інструменту впливу на незалежність суддів. З іншого боку, кількість проваджень, направлених до суду, вимірювалася одиницями (у 2019 році — два). Тобто проблема полягала у двох аспектах: а) внесення матеріалів до Єдиного реєстру досудових розслідувань своєю кількістю виражало засіб незадоволення та впливу уповноважених державних органів або учасників провадження (сторін у справі); б) процесуальний ефект такої практики був нікчемний, якщо не зважати на психологічний вплив на суддів у ході розгляду ними конкретних справ або ж за їх наслідками.

Варто зауважити й те, що побоювання суддів щодо реальних чи потенційних загроз стосовно гарантій їх незалежності не лише спираються на раціональні підстави, шодня підтверджені

емпірично, а й на факт їх вкрай слабкої захищеності засобами кримінального права. На сьогодні чагарники в лісі від незаконної порубки захищені сильніше санкцією Кодексу, ніж судді від втручання в їх діяльність (порівняйте санкції в статті 246 і в частині першій статті 376 Кодексу).

Хочу підкреслити, що йдеться про практику застосування статті 375 Кодексу, яка впливає з розуміння виконавчою владою (органами правопорядку) суті верховенства права та цінності незалежності судової влади, а не проблем якості змісту самої статті 375 Кодексу.

2. Чи насправді стаття 375 Кодексу є «невизначеною»?

Твердження про те, що формулювання в статті 375 Кодексу «завідомо неправосудне рішення» є «невизначеним», не має раціональної основи. Вимога «визначеності» в розумінні одного з аспектів верховенства права не впливає автоматично і в кожному випадку у зв'язку з використанням у тексті правового припису загальної категорії для позначення виду поведінки. У кожній правовій нормі такі категорії використані, й право як суспільний феномен неспроможне реалізувати свій нормативний потенціал без них. Тобто не можна уникнути ситуації, коли правові приписи викладені термінами, які тією чи іншою мірою є неясними.

Це стосується і правових приписів кримінального права — практично всі статті Кодексу, якими встановлено правопорушення та покарання за них, не описують конкретні ознаки поведінки, яка є злочином; законодавець робить це через загальні терміни — для розуміння цього варто ознайомитися з диспозицією будь-якої статті Кодексу («Крадіжка», «Вимагання», «Хуліганство» тощо). У понад трьох десятках із них законодавець робить спробу через вживання уточнення (через слово «тобто») пояснити зміст поведінки, яка є злочином. Наприклад, частина перша статті 296 Кодексу передбачає: «1. Хуліганство, тобто грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом...». Уточнення законодавцем терміна «хуліганство» містить низку термінів, які потребують нового роз'яснення: «грубе порушення», «громадський порядок», «явна неповага», «суспільство» (чи окремі особи), «особлива зухвалість», «винятковий цинізм». Це означає, що і такий підхід не забезпечує абсолютної зрозумілості відповідних статей Кодексу і навіть пошук ідеальної «абсолютної ясності» правового припису є методологічно неправильним.

Підтвердженням наведеного є розуміння «визначеності» в практиці Європейського суду з прав людини, зокрема й щодо норм кримінального права. У рішенні у справі «*Jidic v. Romania*» від 18 лютого 2020 року (заява № 45776/16) Європейський суд з прав людини акцентував на такому: «78. З цього випливає, що правопорушення та відповідні покарання повинні бути чітко визначені законом. **Ця вимога вважається виконаною в тих випадках, коли відповідна особа може дізнатися з формулювання відповідного положення, при необхідності скориставшись тлумаченням цього положення судом та після отримання відповідної юридичної консультації**, за які дії або бездіяльність притягуватимуть його чи її до кримінальної відповідальності та яке покарання йому чи їй загрожує у зв'язку з цим» (виділення автора).

Отже, йдеться про три аспекти принципу визначеності. По-перше, особа може дізнатися з формулювання відповідного положення про конкретний зміст її поведінки (дію чи бездіяльність), яка спричиняє для неї певні конкретні наслідки. По-друге, наступним кроком, якщо це необхідно, є отримання особою відповідних юридичних порад від фахівців, які допоможуть пояснити правовий текст. По-третє, якщо і цього виявиться недостатньо, вимога визначеності у сприйнятті формулювання правового припису досягається за допомогою його тлумачення судом.

Під час вирішення цієї справи про конституційність статті 375 Кодексу, якщо навіть перших двох кроків тесту на визначеність було недостатньо, залишалось здійснити судове тлумачення статті 375 Кодексу, яке міг зробити Конституційний Суд України.

Судове тлумачення норми закону є необхідним у випадку, коли Конституційний Суд України розглядає питання природи цієї норми та втілення в ній конституційних принципів. В інший спосіб неможливо встановити її конституційність чи неконституційність.

Однак, на мою думку, формулювання статті 375 Кодексу не викликає серйозних претензій з огляду на принцип визначеності як складової верховенства права. На чому засновані такі уявлення? По-перше, формулювання «завідомо неправосудне рішення» виразно вказує на суб'єктивну сторону відповідного діяння — прямий умисел, який був виражений у часі до моменту постановлення такого рішення. По-друге, «неправосудне рішення» як категорія загалом не викликає сумнівів у сприйнятті об'єктивної сторони діяння: йдеться про постановлення такого судового рішення, яке не відповідає природі акту правосуддя за двома основними підставами: а) не є законним (не спирається

на норми матеріального і процесуального закону); б) не є обґрунтованим (не спирається на встановлені доказами факти).

Важливо також підкреслити, що для «завідомо неправосудного рішення» необхідною є сума обох складових: і заздалегідь проявлений прямий умисел, і неправосудність.

3. В аргументації не враховано конституційних принципів поділу влади і незалежності суддів

Мотивувальна частина Рішення з огляду на формальну логіку повинна була спиратися на захист двох конституційних принципів — поділу влади (стаття 6) і пов'язаного з ним принципу незалежності суддів (статті 124, 125, 126 Конституції України). Це впливає з того, що навіть при добросовісному застосуванні слідчими і прокурорами статті 375 Кодексу (а добросовісність правозастосування повинна презюмуватися в оцінці правої норми) у зазначених посадових осіб після початку досудового розслідування за статтею 375 Кодексу виникає повноваження оцінювати постановлене «завідомо неправосудне рішення», яке ще не набрало законної сили або ж набрало законної сили, однак є проміжковим у справі (не стосується суті справи).

Наведене означає ніщо інше, як втручання виконавчої влади, до якої належать правоохоронні органи, до прерогатив судової влади. Згідно зі статтею 124 Конституції України «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди» (частина перша); «привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається» (частина друга). Саме зазначена конституційна вимога могла стати основною претензією до статті 375 Кодексу, яка, однак, могла бути подолана тлумаченням з боку Конституційного Суду України.

На мою думку, Конституційний Суд України міг витлумачити цю норму конституційно-конформним шляхом, указавши, що її слід сприймати як таку, що безумовно втілює конституційні принципи, зокрема гарантії відповідно до частин першої, другої статті 126 Основного Закону України того, що «незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України», а «вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється». Як я зазначав в Окремій думці до Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, ці норми свідчать, що законодавець зобов'язаний втілювати наведені конституційні гарантії щодо суддів, а конституційна формула про «будь-який вплив» стосується не лише певних зразків поведінки людей (їх вистачає), а й змісту закону. Іншими словами, на-

справді зазначені **конституційні гарантії прямо забороняють уживання закону як інструменту впливу на незалежність судді**. Можна сказати по-іншому: з указаних конституційних норм випливає прямий обов'язок законодавця втілити в законі конституційні гарантії щодо заборони вчинення у будь-який спосіб впливу на суддю з боку як парламенту, так і інших суб'єктів.

З цього випливає, що норми Кодексу також не можуть виступати інструментом впливу на суд і суддю. Отже, в процесі конституційно-конформного тлумачення статті 375 Кодексу міг бути отриманий результат, за якого стаття 375 Кодексу могла бути застосована лише після розгляду справи по суті й набрання судовим рішенням законної сили, тобто завершення правосуддя у цій справі.

4. Верховенство права неможливе без обґрунтування

Окремо хочеться акцентувати на проблемі аргументації Рішення. Конституційний Суд України повинен застосовувати весь арсенал джерел обґрунтування, а не окремі їх сегменти. Верховенство права починається з належного обґрунтування судових рішень.

Інколи по суті правильна резолютивна частина судового рішення не сприймається суспільством внаслідок його слабкої аргументації. Передусім орган конституційної юрисдикції повинен спиратися на декілька аспектів аргументації його рішень, а саме: 1) текст конституції; 2) офіційна конституційна доктрина (його усталена попередня практика); 3) міжнародне право; 4) правова доктрина. Хоча Конституційний Суд України не покликаний захищати міжнародне право, однак міжнародні договори (і насамперед — конвенційна система і заснований нею Європейський суд з прав людини) є важливим (хоч і додатковим) джерелом тлумачення матерії Конституції України, зокрема змісту і меж прав людини та принципу верховенства права.

У Рішенні, з одного боку, арсенал можливих джерел аргументації не застосовано, а з іншого боку, деякі вжиті аргументи не можуть бути підтримані. Про «невизначеність» статті 375 Кодексу як головний аргумент Рішення уже було зазначено. Окрім того, й низка інших аргументів є недоречними, зокрема:

а) щодо «радянського» походження цієї норми у підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення (окрім іншого, термін «неправосудний» щодо судових вироків містить Конституція України в статті 62, а отже, давати оцінку її положенням некоректно з боку Конституційного Суду України);

б) положення в підпункті 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення щодо «функційного імунітету суддів» з посиланням на частину четверту статті 126 Конституції України та Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), схвалена на її 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12–13 березня 2010 року, де-факто підтверджують конституційність статті 375 Кодексу;

в) у підпункті 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення міститься посилання на Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № СМ/Rec (2010) 12, в якій йдеться про «перегляд» та «скасування» судових рішень з боку виконавчої та законодавчої влади за межами процедур судочинства, однак стаття 375 Кодексу таких повноважень не надає відповідним органам державної влади ні прямо, ні опосередковано.

Висновки

Конституційний Суд України повинен обережно й зважено оцінювати норми кримінального права на предмет їх конституційності, визнаючи неконституційними лише ті з них, які очевидно й обґрунтовано порушують принципи і норми Конституції України, а не на підставі аналізу їх невеликого практичного застосування.

У цій справі навіть якби Конституційний Суд України з'ясував проблемність у питанні якості статті 375 Кодексу, він мав можливість здійснити конституційне конформне тлумачення, зокрема встановивши умови конституційного розуміння її змісту, яке забезпечувало би судову владу від втручання виконавчої влади, а суддів — від загроз щодо їх незалежності. Підтвердження цьому — у досвіді інших держав, заснованих на верховенстві права, де подібна норма має місце в кримінальних кодексах. У цій же справі Конституційний Суд України, подібно до його Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кодексу, відмовився від тлумачення як інструменту надання правової визначеності в процесі правової аргументації, тобто віднайдення конституційного контенту в статті 375 Кодексу.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України 11 червня 2020 року ухвалив Рішення № 7-р/2020 (далі — Рішення), у якому визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс), а також вказав, що стаття 375 Кодексу, визнана неконституційною, втрачає чинність через шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення.

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

1. Україна є, зокрема, правова держава (стаття 1 Конституції України). Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21); кожен має право на повагу до його гідності; ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (частини перша, друга статті 28).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу (частини перша, перше речення частини другої статті 8 Основного Закону України).

У пункті 41 Доповіді «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), схваленої на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, визначено, що одним із обов'язкових елементів верховенства права є дотримання прав людини. У цій доповіді також зазначено, що дотримання верховенства права

і дотримання прав людини не обов'язково є синонімами; проте обидві концепції переважно збігаються між собою, а низка прав, закріплених у таких документах, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, також стосуються верховенства права виражено чи обумовлено (пункт 59); «... інші права також можуть бути дотичними до верховенства права ... навіть такі права, як заборона катувань чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання» (пункт 61).

Конституційний Суд України у Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 зазначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність; діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципами, зокрема, верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзаци другий, третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

1.1. Відповідно до частини другої статті 19 Основного Закону України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з Конституцією України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України; діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 147 Конституції України).

За статтею 152 Основного Закону України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша); закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним

Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (частина друга).

Конституцією України визначено, що Конституційний Суд України є незалежним, самостійним органом з виключними конституційними повноваженнями; Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції посідає особливе місце в системі органів державної влади, виконуючи специфічну функцію — здійснення конституційного контролю з метою забезпечення верховенства Конституції України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019).

2. Кодексом визначено, що Кодекс має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам; для здійснення цього завдання Кодекс визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинами та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили (стаття 1); підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кодексом (частина перша статті 2); злочинність діяння, а також його караність та інші кримінально-правові наслідки визначаються тільки Кодексом (частина третя статті 3).

Відповідно до частини першої статі 50 Кодексу покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого.

До осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, судом можуть бути застосовані лише такі види покарань: штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі (стаття 51 Кодексу).

2.1. Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (стаття 2 Кримінального процесуального кодексу України).

За статтею 3 Кримінального процесуального кодексу України кримінальне провадження — досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (пункт 10); досудове розслідування — стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (пункт 5); судове провадження — кримінальне провадження у суді першої інстанції, яке включає підготовче судове провадження, судовий розгляд і ухвалення та проголошення судового рішення, провадження з перегляду судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, а також за нововиявленими або виключними обставинами (пункт 24).

За статтею 131 Кримінального процесуального кодексу України з метою досягнення дієвості кримінального провадження застосовуються заходи забезпечення цього провадження, якими є: виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи. Запобіжними заходами є: особисте зобов'язання; особиста порука; застава; домашній арешт; тримання під вартою (частина перша статті 176 Кримінального процесуального кодексу України).

З наведеного випливає, що кримінальне переслідування особи безпосередньо пов'язане із втручанням у її права і свободи, у тому числі й ті, які гарантовані Конституцією України, а результати кримінального переслідування особи очевидно можуть мати вкрай негативні наслідки для неї — застосування заходів примусу (покарання), передбачених Кодексом, які за своєю суворістю значно відрізняються від наслідків інших видів юридичної відповідальності. При цьому можливість кримінального переслідування за певні діяння, зокрема, залежить від того, чи визначене Кодексом таке діяння, як суспільно небезпечне (злочин).

3. Конституційний Суд України у Рішенні від 24 грудня 1997 року № 8-зп вказав, що частина друга статті 152 Конституції України закріплює принцип, за яким закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність; за цим принципом закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Водночас положення частини другої статті 152 Конституції України передбачають, що Конституційний Суд України може визначити у рішенні строк втрати чинності законами, іншими правовими актами або їх окремими положеннями, що визнані неконституційними. За цим правилом акти (їх окремі положення), що визнані неконституційними, мають юридичну силу на певний період у часі, який встановлено у рішенні Конституційного Суду України.

З викладеного вбачається, що втрата чинності актами, їх окремими положеннями з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність є відмінною від визначення Конституційним Судом України строку втрати чинності актами (їх окремими положеннями), оскільки у другому випадку допускається застосування неконституційних актів (їх окремих положень) суб'єктами правозастосування.

Виходячи з наведеного переконаний, що положення особливої частини Кодексу мають втрачати чинність (юридичну силу) одночасно із встановленням Конституційним Судом України їх неконституційності, адже у протилежному випадку, всупереч принципу верховенства права, уможлиблюється застосування

неконституційного акта (його окремих положень) у правозастосовній діяльності під час кримінального переслідування, що неминуче призведе до не виправданого обмеження гарантованих Конституцією України прав і свобод людини. Також варто зауважити, що безумовним наслідком втрати чинності положеннями особливої частини Кодексу є припинення кримінального переслідування особи. Безперечно, це не можна вважати повноцінним способом поновлення прав особи, яка зазнала певних обмежень, пов'язаних із кримінальним переслідуванням.

У цьому зв'язку необхідно звернути увагу на положення частини третьої статті 152 Основного Закону України, за якими матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

4. У статті 375 Кодексу передбачено таке:

«Стаття 375. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови

1. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови —

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

Ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України наголошував, зокрема, на тому, що:

— «формулювання диспозиції статті 375 Кодексу допускає можливість зловживання нею при вчиненні органами досудового розслідування дій, що мають наслідком притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення, яке, за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора або будь-якої іншої особи, є „неправосудним“ (зокрема, у разі незгоди з цим рішенням)» (абзац сьомий пункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

— «виходячи з гарантованого Конституцією України принципу незалежності суддів оспорювані положення Кодексу, якими визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя, має бути сформульовано законодавцем так, щоб державний орган,

будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя.

Конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу» (абзаци шостий, сьомий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини);

— «встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) статті 375 Кодексу, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності цією статтею на шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність.

У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене статтею 375 Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням» (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини).

Враховуючи міркування, наведені у пункті 3 цієї окремої думки, вважаю, що обраний підхід стосовно встановлення у Рішенні строку втрати чинності оспорюваною нормою Кодексу є, щонайменше, помилковим, оскільки він не узгоджується з виконанням Конституційним Судом України специфічної функції — здійснення конституційного контролю з метою забезпечення верховенства Конституції України, адже відтермінування втрати чинності статтею 375 Кодексу, що визнана неконституційною, фактично допускає подальше її використання у правозастосовній діяльності з можливістю настання вказаних у Рішенні наслідків, а також інших негативних наслідків, які пов'язані із кримінальним переслідуванням. Дотримуюся думки, що застосування до особи неконституційних положень Кодексу безумовно пов'язане з невинуватим втручанням у її конституційні права, які, зокрема, закріплені у частинах першій, другій статті 28 Основного Закону України, що не узгоджується з конституційним принципом верховенства права.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі № 1-305/2019(7162/19)
за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 11 червня 2020 року ухвалив Рішення № 7-р/2020 (далі — Рішення) у справі № 1-305/2019(7162/19) за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Конституційний Суд вирішив визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кодексу, відповідно, зокрема, до частини першої якої: *«постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови — карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років»*.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо справи, Рішення та низки супутніх явищ та понять.

Загальні міркування щодо контексту конституційного конфлікту, спровокованого нормою статті 375 Кодексу

1. Слід визнати, що у систематиці конституційних цінностей *незалежність та недоторканність* суддів не займають ієрархічну першість.

Звісно, зазначені цінності, як і незалежність судової влади у цілому, безперечно, є одними з вирішальних в інституційному забезпеченні захисту людської гідності, прав і свобод людини і громадянина. Проте Конституція України чітко та недвозначно вказує на те, що вона була ухвалена з метою *забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя* (преамбула), у свою чергу, *права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави* (перше речення частини другої статті 3).

Власне, тому, на мою думку, головний контекст цієї справи полягав не стільки в забезпеченні потреби захисту *незалежності*

та *недоторканності* суддів (частина перша статті 126)¹, скільки, у першу чергу, в пошуках відповіді на питання, яким чином визнання статті 375 Кодексу такою, що відповідає/чи не відповідає Конституції України, сприятиме досягненню зазначеної мрії та мети «батьків-засновників» Основного Закону України — *забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя*.

Ці мрія та мета мають у тексті Конституції України безліч текстуальних та змістовних підтверджень, як, наприклад: вказівка про Україну як *правову державу* (стаття 1), *визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю* (частина перша статті 3), *визнання та дія в Україні принципу верховенства права* (частина перша статті 8), *право особи на судовий захист* (частина перша статті 55).

У Рішенні Конституційного Суду від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 встановлено, що «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (перше речення абзацу десятого пункту 9 мотивувальної частини).

Іншими словами, *правосуддя*, як одна з найважливіших функцій конституційної демократії, має сенс лише тоді, коли внаслідок його здійснення права та свободи особи визнаються, поновлюються або іншим ефективним способом захищаються. Зрозуміло, що досягнення такого бажаного для особи результату у разі ухвалення в її справі неправосудних судових рішень (ухвал, постанов, вироків тощо) є неможливим, а така діяльність суддів з продукування документів під назвою «судове рішення (вирок, ухвала тощо)» не є правосуддям ні за змістом, ні за своєю суттю.

Тому, отримуючи неправосудне судове рішення та «програючи» таким чином справу у суді, особа позбавляється останньої надії на очікувану нею від держави справедливість. Більше того, ухвалення щодо особи неправосудного рішення дискредитує в очах цієї особи не лише цінність самого правосуддя, а також інші конституційні цінності, які для цієї особи ризикують перетворитись в теоретичні та ілюзорні.

Неправосудне судове рішення може зруйнувати чи кардинальним чином змінити життя та долю однієї людини, в той час як велика кількість таких «рішень» атакують найважливіші цінності сучасної людської цивілізації та руйнують конституційну демократію у цілому.

¹ Врешті-решт, гарантії незалежності та недоторканності суддів — це своєрідна «арифметика», а не «тригонометрія» конституційної демократії, що не потребує багато зайвих аргументів у доведенні потреби їх існування.

З цих міркувань, на мою думку, у цій справі Конституційний Суд мав, по-перше, наявними у нього юридичними засобами виміряти, якою мірою існування статті 375 Кодексу в чинній редакції сприятиме досягненню основної мети ухвалення та дії Основного Закону України, і, по-друге, здійснити перевірку відповідності статті 375 Кодексу приписам Конституції України в аспекті того, чи є існування цієї норми Кодексу¹ гідним та придатним інструментом кримінально-правової політики держави у сфері превенції вчинення злочинів проти правосуддя безпосередньо суддями.

2. Мене широко турбує, що значний відсоток рішень, ухвалених Конституційним Судом останнім часом, стосується суддів, суддів у відставці та судової влади у цілому.

Переконаний, що передумовою такої практики Конституційного Суду є сукупність різних за змістом обставин, у тому числі постійно триваючі атаки на судову владу.

Разом з тим, на моє переконання, Конституційний Суд має залишатись рівновіддаленим від різних гілок влади і, найголовніше, докласти більше зусиль для безпосереднього захисту прав і свобод людини і громадянина в межах конституційної юрисдикції: чому певною мірою заважає те, що Конституційний Суд вимушений постійно знову і знову повертатись до вирішення конституційних конфліктів, що виникають між різними гілками влади.

3. Поважаючи Конституційний Суд та ухвалене ним у цій справі Рішення, вважаю за потрібне висловити ряд критичних зауважень щодо недоліків мотивації та формулювання резолютивної частини Рішення, а також міркування стосовно низки інших супутніх явищ та понять.

Щодо історичного досвіду регулювання кримінальної відповідальності суддів за ухвалення неправосудного судового рішення

4. У Рішенні Конституційний Суд зазначив, що аналіз статті 375 Кодексу «дає підстави стверджувати, що сполучення слів „завідомо неправосудне“ запозичене зі статті 176 Кримінального кодексу Української РСР 1960 року (пізніше — Кримінального

¹ або іншої удосконаленої, але близькою за змістом норми.

кодексу України), у якій було встановлено відповідальність за винесення суддями з корисливих мотивів або іншої особистої заінтересованості „завідомо неправосудного“ вироку, рішення, ухвали або постанови.

Дослідження в історичному контексті статті 375 Кодексу дає підстави вважати її невдалим наслідуванням юридичної практики радянської держави. Радянська юридична та політична системи уможлилювали використання такої норми для контролю над суддями і впливу на них» (абзаци перший, другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

5. Застосування історико-правового методу дослідження норми закону, у тому числі Кодексу, звісно, цілком можливе та іноді вкрай потрібне. Проте, на мою думку, у Рішенні в цій частині сформульований занадто дискусійний та певною мірою необґрунтований висновок.

По-перше, період так званої «радянської юриспруденції» вже значно віддалений у часі, а тому об'єктом історико-правового дослідження у цій справі доцільніше було б обрати часовий період після 1991 року з можливим його поділом на внутрішні історичні етапи тощо. Важливо, що чинний Кодекс був ухвалений в незалежній Україні вже майже 20 років тому¹, у зв'язку з чим твердження про невідале запозичення та наслідування норми статті 375 Кодексу з радянського кримінального законодавства, на мою думку, є неточним та запізнілим.

По-друге, своєрідним «запозиченням» з цього ж радянського кримінального законодавства є більшість складів злочину чинного Кодексу, а тому вказівка на таке «запозичення» з негативною конотацією мала бути б здійснена у Рішенні більш виважено та обережно. Врешті-решт, слід визнати, що багато складів злочинів взагалі мають столітню історію «запозичень» з актів права часів імперій, князівств, що існували на теренах сучасної України, а тому така спадковість у кримінальному законодавстві не є вагомою підставою для визнання цих складів злочину та норм, що їх криміналізують, такими, що не відповідають Конституції України.

Важливо, що вказівка у Рішенні на «невдалість наслідування юридичної практики» залишилась лише тезою, без наведення аргументів на підтвердження того, у чому полягала така «невдалість» та чи є такий висновок Конституційного Суду одночасним

¹ 5 квітня 2001 року.

підтвердженням того, що норма статті 375 Кодексу могла бути «запозичена» у сучасне кримінальне законодавство більш вдало та якісно.

*Щодо іноземного досвіду законодавчого регулювання
кримінальної відповідальності суддів
за ухвалення неправосудного або незаконного судового рішення*

6. Якщо у Рішенні текстуально відображено застосування Конституційним Судом історико-правового методу дослідження норми статті 375 Кодексу, то з незрозумілих для мене причин Рішення не містить використання порівняльно-правового методу дослідження цієї ж норми, незважаючи на те, що відповідні компаративістські дослідження кримінальної відповідальності за постановлення суддею завідомо неправосудного або незаконного судового рішення вже неодноразово здійснювались вітчизняними науковцями¹.

7. Аналіз кримінального законодавства окремих зарубіжних держав свідчить про те, що аналогічний (а, можливо, й тотожний) склад злочину наявний в їхньому національному законодавстві.

Так, у Кримінальному кодексі Іспанії передбачено кілька складів злочинів, що можуть бути вчинені суддями: *винесення незаконного вироку чи рішення* (стаття 446); *винесення явно незаконного вироку чи рішення через грубу необережність чи незнання, яке не вибачає* (стаття 447); *відмова винести вирок чи рішення без законної причини або під приводом нібито неясності, недостатності закону чи прогалини в законі* (стаття 448); *злісне затягування правосуддя для досягнення будь-якої незаконної мети* (стаття 449).

Криміналізація дій, пов'язаних із *винесенням упередженого судового рішення*, встановлена:

— статтю 434-7-1 Кримінального кодексу Франції — *злісна відмова здійснити правосуддя після отримання відповідного процесуального звернення*;

— § 339 Кримінального кодексу Німеччини — *порушення справедливості, а саме відмова в розгляді справи або ухвалення рі-*

¹ Див., наприклад: Хавронюк М. І. Кримінальна відповідальність за постановлення суддею завідомо неправосудного судового рішення: міжнародні стандарти, законодавство України та інших держав. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2019. Том 4. С. 83–95. URL: <http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/download/185730/185290> (дата звернення: 15.06.2020).

шення в ній на користь чи на шкоду однієї з процесуальних сторін, вчинені суддею, іншою посадовою особою або арбітром.

Кримінальна відповідальність за умисні дії, вчинені суддями під час виконання своїх функцій, передбачена також статтею 243 Кримінального кодексу Сербії, частиною четвертою статті 294 Кримінального кодексу Болгарії, § 146, § 148 Кримінального кодексу Данії, статтею 311 Пенітенціарного кодексу Естонії, статтями 291–293 Кримінального кодексу Латвії.

Наведене свідчить про те, що кримінальна відповідальність суддів за злочини, пов'язані із постановленням неправосудних (незаконних) судових рішень, не може вважатись просто «невдалим запозиченням» з нашого радянського минулого, оскільки в сучасному кримінальному законодавстві інших країн наявні аналогічні склади злочину.

З цих міркувань мотивація Рішення у цій частині є неповною та вибірковою, незважаючи на те, що у Рішенні є посилання на рішення Європейського суду з прав людини та норми м'якого права — Доповідь Венеційської Комісії стосовно незалежності судової влади, схвалена на 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12–13 березня 2010 року, Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи від 17 листопада 2010 року № СМ/Rec (2010) 12.

Конституційне підґрунтя кримінальної відповідальності суддів за ухвалення неправосудного судового рішення

8. Принципово важливо, що існування терміна та поняття «*неправосудний вирок*» прямо передбачено частиною четвертою статті 62 Конституції України.

Наявні раціональні підстави для висновку про те, що використання терміна та поняття «*неправосуд(-ний), (-не)*» може бути також поширено й на інші види судових актів: *постанову, ухвалу, рішення*.

Тому будь-які пропозиції стосовно заміни цього терміна та поняття на більш нібито якісний та юридично визначений, наприклад, «*упереджене* судове рішення», сутнісно не відповідають Основному Закону України.

9. Принципово важливо, що у дискусії щодо поняття «*неправосудного рішення*» слід говорити про недоліки матеріального та процесуального законодавства, що, як відомо, має відповідати Конституції України та деталізувати конституційні приписи на

галузевому рівні, а не створювати різного роду перешкоди для реалізації конституційних норм.

Натомість чинне законодавство, у тому числі процесуальні кодекси (Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України тощо), не містить норм, що регулюють відносини з визнання певного судового рішення (вироку, ухвали тощо) *неправосудним*.

Подолання цієї своєрідної законодавчої прогалини (лакуни) має відбуватись¹ під час *правозастосування*, а саме шляхом тлумачення *судами* норми статті 375 Кодексу, в процесі чого лише суд може визнати певне судове рішення *неправосудним*, та подальшого постановлення вироків, згідно з якими судді притягуються до кримінальної відповідальності на підставі цієї норми Кодексу.

10. Сформульований через заборону припис частини четвертої статті 126 Конституції України про те, що «суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку», слід витлумачувати як загальне правило та виняток з нього.

Згідно з нормою, що передбачає цей виняток, *суддя може бути притягнутий до відповідальності за вчинення злочину*.

Оскільки підставою для такої відповідальності судді є *злочин*, то йдеться, звісно, про *кримінально-правову* відповідальність, а злочином може бути не лише хабар² чи інше кримінальне правопорушення, а також постановлення суддею неправосудного судового рішення.

Отже, існування норми Кодексу, що уможлиблює кримінально-правову відповідальність судді за постановлення неправосудного судового рішення, загалом не суперечить Основному Закону України.

Інші вади Рішення та статті 375 Кодексу

11. Рішення Конституційного Суду, у першу чергу, обґрунтовано тим, що норма статті 375 Кодексу не відповідає вимогам

¹ Матеріалами справи підтверджується існування незначної кількості обвинувальних вироків щодо суддів за статтею 375 Кодексу.

² Стаття 368 Кодексу «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою».

юридичної визначеності, ясності, недвозначності та передбаченості. У Рішенні зазначено, що «в статті 375 Кодексу не встановлено критеріїв, за якими можна визначити, який вирок, рішення, ухвала або постанова судді (суддів) є „неправосудними“, а також не розкрито змісту сполучення слів „завідомо неправосудний“, що уможливорює неоднозначне розуміння складу злочину, кваліфікацію якого здійснено за цією нормою» (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

З такої мотивації Рішення, на мою думку, залишається незрозумілим, стосовно якого елемента складу цього злочину має місце юридична невизначеність.

У разі якщо Конституційний Суд мав намір вказати на юридичну невизначеність поняття «завідомо» (ознака суб'єктивної сторони складу злочину), то в Кодексі це поняття використано більш ніж в тридцяти складах злочину. Тому сумнівним є натяк у Рішенні на те, що статті Особливої частини Кодексу мають містити дефініцію поняття «завідомо» для усунення потенційної вади юридичної невизначеності.

Кодекс, як і інші закони, не має бути збіркою визначень різних понять, тим більше, що доктрина та практика не містить істотних суперечностей стосовно змісту поняття «завідомо».

Тому в цьому аспекті свого мотивування Рішення є непереконливим.

12. Якщо ж основний акцент висновку Конституційного Суду у цій частині Рішення ґрунтується на тому, що юридична невизначеність складу злочину пов'язана з відсутністю вказівки у статті 375 Кодексу на те, *ким та яким чином* судові рішення кваліфікуються як *неправосудне* (предмет злочину), то тут, швидше за все, йдеться не про ваду статті 375 Кодексу (її невідповідність статті 8 Конституції України), а *про хибну практику її застосування*, згідно з якою прокурори, слідчі та інші службові особи органів правопорядку та правоохоронних органів намагаються кваліфікувати як *неправосудні*, судові рішення, що *не* скасовані в передбаченому процесуальним законом порядку.

Звісно, у таких випадках є ризик виникнення юридичного абсурду, коли розпочинається кримінальне переслідування судді за постановлення судового рішення, що є чинним та підлягає обов'язковому виконанню.

Уникнення такого юридичного абсурду пов'язане з *правильним* тлумаченням та застосуванням статті 375 Кодексу, яка навіть у

чинній редакції, насправді, **не дає можливості** притягти до кримінальної відповідальності суддю¹, у разі коли ухвалене ним судове рішення **не** скасоване судом апеляційної або касаційної інстанції.

Тому хибна практика щодо безпідставного внесення значної кількості відомостей про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань за статтею 375 Кодексу є значною мірою наслідком неправильного розуміння та застосування цієї норми прокурорами, слідчими та іншими службовими особами органів правопорядку та правоохоронних органів.

13. Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що одним з можливих варіантів вирішення проблеми неправильного розуміння та застосування статті 375 Кодексу є не стільки шлях визнання її неконституційною, скільки доповнення диспозиції цієї норми вказівкою на те, яке рішення суду може бути кваліфіковане як неправосудне.

14. З аналізу Рішення та матеріалів справи формується переконання, що об'єктом конституційного контролю у цій справі була не конкретна норма Кодексу — стаття 375, а супутні явища та поняття.

Так, у Рішенні побіжно вказується на потребу «...встановлення гарантій, які забезпечують незалежність судді при здійсненні правосуддя» (абзац четвертий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини).

У цьому разі фактично йдеться про існуючу проблему недостатності **процесуальних** гарантій недопущення **безпідставного** кримінального переслідування суддів на підставі статті 375 Кодексу, яке полягає у свавільному внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань за цією статтею, здійсненні досудового розслідування тощо.

Зазначені процесуальні гарантії для суддів є важливими з огляду на те, що метою значної кількості кримінальних проваджень за статтею 375 Кодексу є не стільки передання справи стосовно судді до суду та отримання вироку за цією статтею, *скільки існування в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей про саме кримінальне правопорушення, вчинене суддею, одержання можливості проводити щодо судді слідчі дії тощо з метою тиску та залякування судді.*

¹ Йдеться про отримання кінцевого результату — обвинувального вироку.

15. Розуміння мотивів такої негідної практики службових осіб національних органів правопорядку та правоохоронних органів дає можливість дійти висновку, що стаття 375 Кодексу могла б бути збережена у чинній редакції (можливо, з незначними змінами) у разі внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу України та іншого законодавства, якими були б передбачені додаткові та ефективні процесуальні гарантії незалежності та недоторканності суддів, застосування яких унеможливило б тиск на суддів у зазначений спосіб.

Без законодавчого закріплення таких процесуальних гарантій визнання неконституційною статті 375 Кодексу багато в чому втрачає сенс, оскільки декриміналізація цього складу злочину, насправді, не забезпечить суддів від подальших можливих посягань на їх незалежність та недоторканність шляхом безпідставного внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань кримінальних проваджень з використанням інших складів злочину, передбачених Кодексом, наприклад статтями 364, 366.

16. Дискусійним та суперечливим є Рішення у частині відтермінування втрати чинності статтею 375 Кодексу на шість місяців.

Щодо цієї частини Рішення зазначу таке.

По-перше, можливість такого відтермінування на підставі рішення Конституційного Суду ґрунтується на приписі частини другої статті 152 Конституції України, яка до того ж *не містить обмежень* щодо цього повноваження Конституційного Суду в частині перевірки на конституційність норм кримінального або іншого публічного законодавства.

Тому вбачається недоречним та неспівмірним аргументом у дискусії про те, чи міг Конституційний Суд застосовувати у цій справі своє повноваження щодо відкладення у часі втрати чинності статтею 375 Кодексу, посилення на думки окремих правників та навіть на попередню практику самого Конституційного Суду, оскільки Рішення сутнісно не заперечує в цій частині жодне попереднє рішення Конституційного Суду.

По-друге, у Рішенні зазначено, що Конституційний Суд «вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності...» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини), однак немає будь-якого пояснення підґрунтя формування такої «доцільності».

На мою думку, вказівка у Рішенні на мотиви такого відтермінування є не лише бажаною, а вкрай потрібною для подальших дій законодавця, органів правопорядку та правоохоронних органів.

По-третє, з частини другої статті 152 Конституції України та Рішення слідує цілком зрозумілий юридичний наслідок — *склад злочину, передбачений статтею 375 Кодексу, 11 червня 2020 року не був декриміналізований*.

Декриміналізація цього складу злочину може не відбутись і через шість місяців після ухвалення Рішення, звісно, у разі його виконання українським парламентом належним чином, оскільки, як відомо, не кожне внесення змін до норм Особливої частини Кодексу має наслідком декриміналізацію відповідного складу злочину.

Висновки та підсумкові міркування

17. Безперечно, суспільство та держава мають право очікувати, щоб судді не лише вимагали забезпечення конституційних гарантій, зокрема *незалежності та недоторканності*, а фактично й були такими, тобто *незалежними, неупередженими, справедливими*.

Однак чи не є марними сподівання на те, що незалежний, неупереджений та справедливий суддя може з'явитись нізвідки та всупереч усьому, а саме: нескінченним судовим реформам, зневазі і недовіри до суддів, істотним ризикам притягнення до дисциплінарної та іншої відповідальності.

У відомому релігійному сюжеті потрібно було сорок років блукань пустелею для досягнення бажаного результату. Можна зробити припущення, що для формування в Україні незалежного та неупередженого суддівського корпусу потрібен такий же час, протягом якого будуть нарешті проведені та завершені усі судові реформи, оцінювання суддів та конкурси на посади суддів. Тому «ідеальні» судді з омріяного майбутнього лише почали своє навчання на першому курсі юридичного факультету.

Однак, можливо, я помиляюсь і окреслений сюжет значно гірше — відлік цих сорока років ще взагалі не розпочався.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
статті 375 Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 11 червня 2020 року ухвалив Рішення № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Рішення).

Суд визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс), згідно з якою:

«Стаття 375. Постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови

1. Постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови —

карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

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

На моє переконання, Суд формально підійшов до вирішення питання, яке було предметом конституційного контролю у цій справі, визнавши неконституційною статтю 375 Кодексу, а обґрунтування неконституційності не є юридично переконливим і базується на припущеннях та хибних судженнях.

1. У Рішенні зазначено, що сполучення слів «завідомо неправосудне», яке міститься у статті 375 Кодексу, «запозичене зі статті 176 Кримінального кодексу Української РСР 1960 року», а саму статтю 375 Кодексу є підстави вважати «невдалим наслідуванням юридичної практики радянської держави»; «радянська юридична та політична системи уможлилювали використання

такої норми для контролю над суддями і впливу на них», а «характерні для радянської держави та її конституції запозичення відображають систему принципів і цінностей, які суперечать Конституції України, її принципам, зокрема верховенства права» (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Водночас у Рішенні не наведено жодного аргумента, який підтверджував би використання радянською юридичною та політичною системами цієї норми для контролю над суддями та впливу на них і свідчив би про невдале наслідування юридичної практики радянської держави.

Крім того, юридично беззмістовною є спроба Суду обґрунтувати Рішення вказівкою на запозичення словосполучення «завідомо неправосудне» з радянського кримінального закону — Кримінального кодексу Української РСР 1960 року. По-перше, таке словосполучення закріплено у статті 375 Кодексу, який Верховна Рада України прийняла у 2001 році, тобто через п'ять років після ухвалення Конституції України. Кодекс готували українські вчені та практики, було здійснено багато наукових та інших експертиз. По-друге, у Кодексі використано переважну більшість термінів, понять, словосполучень, які містились у Кримінальному кодексі Української РСР 1960 року.

Отже, сам факт того, що якесь слово чи словосполучення (у цьому випадку — словосполучення «завідомо неправосудне») використовувалось у радянських законах, не означає автоматично його неконституційність.

2. Основною підставою для визнання неконституційною статті 375 Кодексу, на думку Суду, є те, що ця норма суперечить частині першій статті 8 Конституції України, тобто не відповідає такому елементу принципу верховенства права, як юридична визначеність закону.

У Рішенні зазначено, що «формулювання диспозиції статті 375 Кодексу допускає можливість зловживання нею при вчиненні органами досудового розслідування дій, що мають наслідком притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення, яке, за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора або будь-якої іншої особи, є „неправосудним“ (зокрема, у разі незгоди з цим рішенням)» (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Однак такий аргумент можна застосувати до всіх оціночних положень Кодексу, у тому числі тих, у яких ідеться про «завідо-

мість», «умисність» тощо, і поставити під сумнів конституційність більшості положень Кодексу.

Крім того, можливе зловживання будь-якою нормою права, навіть тією, яка сформульована максимально чітко, однозначно і не містить оціночних категорій. Якщо брати цей аргумент за критерій неконституційності закону, то неконституційними слід визнавати усі законодавчі норми, якими зловживають слідчі, прокурори чи інші особи.

Абсолютно неправдивим є твердження Суду про те, що стаття 375 Кодексу уможливує «притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення». За вказаною статтею Кодексу суддя може бути притягнутий до кримінальної відповідальності не за факт постановлення ним будь-якого судового рішення, а за постановлення «завідомо неправосудного» рішення.

Ще однією ознакою неконституційності статті 375 Кодексу Суд визнав те, що неправосудність судового рішення визначається за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора або будь-якої іншої особи. Проте будь-яка норма закону, у тому числі кримінального, застосовується за суб'єктивним розумінням суб'єкта правозастосування.

Вказуючи на можливість зловживання застосуванням статті 375 Кодексу як на головний аргумент для визнання її неконституційною, Суд неодноразово звернув увагу на таких суб'єктів застосування, як слідчий, прокурор або будь-яка інша особа, однак не зважив на те, що ключовим суб'єктом застосування цієї статті Кодексу є суд.

Відповідно до статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки їй вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (частина перша); обвинувачення не може ґрунтуватися, зокрема, на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина третя).

Вказані засадничі положення щодо кримінальної відповідальності повністю поширюються на застосування статті 375 Кодексу. Отже, за Конституцією України суд є гарантією запобігання зловживанню слідчими і прокурорами при застосуванні статті 375 Кодексу.

Таким чином, суддя, щодо якого здійснюється кримінальне провадження за статтею 375 Кодексу, має конституційне право

на судовий захист. Реалізація цього права покликана забезпечити суддю (як і будь-якого іншого громадянина) від необґрунтованого кримінального переслідування, а отже, і від незаконного впливу під час здійснення ним правосуддя.

3. Суд, ухваюючи Рішення, виходив із того, що в статті 375 Кодексу не встановлено критеріїв, за якими можна визначити, який вирок, рішення, ухвала або постанова судді (суддів) є «неправосудними», а також не розкрито змісту сполучення слів «завідомо неправосудний», що уможливорює неоднозначне розуміння складу злочину, кваліфікацію якого здійснено за цією нормою (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Зазначені твердження не можуть бути покладені в основу визнання неконституційною статті 375 Кодексу з огляду на таке.

У Кодексі десятки разів вжито термін «завідомо» як ознаку відповідного складу злочину і жодного разу не розкрито його змісту, оскільки він є зрозумілим і однозначним для всіх. У контексті диспозиції статті 375 Кодексу названий термін означає, що неправомірність судового рішення є очевидною, явною, у тому числі і для самого судді, і що кримінальній відповідальності підлягає суддя, який усвідомлював, що постановляє неправосудне судове рішення, і робив це умисно.

Поняття «неправосудне судове рішення» дійсно є оціночним, але його зміст достатньо легко може бути встановлений на підставі положень Конституції та законів України, які регулюють засади і процедуру здійснення судочинства, вимоги до змісту та форми судового рішення тощо.

Згідно з частинами першою, другою статті 129 Конституції України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права; основними засадами судочинства є, зокрема, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення; законом можуть бути визначені також інші засади судочинства.

Наприклад, статтею 7 Кримінального процесуального кодексу України, крім передбачених Конституцією України, встановлено такі загальні засади кримінального провадження, як, зокрема, верховенство права, законність, повага до людської гідності, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини, свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї, заборона двічі притягувати до кримінальної відповідальності за одне і те саме правопорушення, безпосередність дослідження показань, речей і документів.

Відповідно до статті 370 Кримінального процесуального кодексу України судові рішення повинні бути законним, обґрунтованим і вмотивованим; законним є рішення, ухвалене компетентним судом згідно з нормами матеріального права з дотриманням вимог щодо кримінального провадження, передбачених цим кодексом; обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та оціненими судом відповідно до статті 94 цього кодексу; вмотивованим є рішення, в якому наведені належні і достатні мотиви та підстави його ухвалення.

Отже, якщо судові рішення постановлене з ігноруванням засад судочинства та/або вимог, які пред'являються до судового рішення, то можна говорити про неправосудність судового рішення. При цьому кримінальна відповідальність за статтею 375 Кодексу може настати лише у випадку, якщо суддя (суд) діяв умисно.

Таким чином, відсутність у кримінальному законі визначення поняття «неправосудне судові рішення» не призводить до неконституційності статті 375 Кодексу. Неправосудність судового рішення встановлюється у кожному конкретному випадку з урахуванням порушень засад здійснення судочинства та інших норм матеріального і процесуального закону, допущених суддею при розгляді справи та постановленні судового рішення.

Слід також зазначити, що Конституція України (частина четверта статті 62) містить таке поняття, як «неправосудний вирок», яке Суд мав змогу проаналізувати під час розгляду цієї справи, адже це поняття має безпосереднє значення для досліджуваного питання. Проте Суд у Рішенні не розкрив змісту вказаного поняття, що могло б стати правовою основою для розуміння поняття «неправосудне судові рішення».

4. Доводячи неконституційність статті 375 Кодексу, Суд вказав, що «суддю може бути притягнуто до кримінальної відповідальності лише у випадку, коли правопорушення вчинено умисно, має місце свавільне зловживання повноваженнями судді, що перешкоджає здійсненню правосуддя чи переслідує нелегітимні цілі (заподіяння шкоди іншим особам або суспільним інтересам тощо), прикриваючись виконанням вимог закону» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Таким твердженням Суд довів конституційність статті 375 Кодексу, а не її неконституційність, оскільки вказана стаття Кодексу сформульована так, що за її змістом кримінальна відповідальність за постановлення завідомо неправосудного судового рішення можлива лише у випадку, коли суддя допускає порушення закону умисно або свавільно зловживає своїми повноваженнями, перешкоджаючи здійсненню правосуддя чи переслідуючи нелегітимні цілі, прикриваючись виконанням вимог закону.

5. Жоден із викладених у Рішенні аргументів не доводить неконституційності статті 375 Кодексу, окремі з них, навпаки, підтверджують її конституційність, а деякі прямо суперечать положенням Конституції України.

Суд, зокрема, вважає, що остаточне судове рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності (абзац четвертий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

У цій позиції Суду сплутано два різних юридичних інститути — перегляд судового рішення та його правова оцінка компетентним органом, та зроблено неправильний висновок про неможливість оцінки дій судді, який постановив судове рішення, через призму положень Кодексу.

Річ у тім, що вказана правова оцінка не є переглядом судового рішення, а тому абсолютно безпідставним у контексті Рішення є посилання Суду на те, що «остаточне судове рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом». Слідчий, прокурор, а потім суд в рамках кримінальної справи не переглядають судове рішення, а здійснюють правову оцінку дій судді, який його постановив.

У статті 375 Кодексу йдеться про «постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови». Об'єктивна сторона цього складу злочину полягає у постановленні судового рішення, а саме судове рішення виступає предметом цього злочину.

Зробивши висновок про те, що «остаточне судове рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності», Суд, по суті, сформулював юридичну позицію, згідно з якою суддя не несе кримінальної відповідальності за постановлені ним рішення навіть якщо вони є очевидно незаконними. Така юридична позиція може призвести до суддівського свавілля. Крім того, вона прямо суперечить конституційному припису, згідно з яким суддю може бути притягнуто до відповідальності за ухвалені ним рішення у разі вчинення ним злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта статті 126 Конституції України).

Положення статті 375 Кодексу стосуються ситуації, коли постановлене суддею (судом) рішення містить склад відповідного злочину проти правосуддя, а тому відповідальність за таке діяння не лише можлива, а й необхідна задля забезпечення правосуддя.

Про це йдеться у Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) стосовно незалежності судової влади, схваленої на 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12–13 березня 2010 року. У Рішенні Суд цитує вказану доповідь на підтвердження неконституційності статті 375 Кодексу, однак її зміст свідчить про зворотнє.

Венеційська Комісія, встановлюючи межі «функційного імунітету суддів», визначила його як імунітет від кримінального переслідування за діяння, вчинені під час виконання своїх функційних обов'язків судді, за винятком умисних злочинів, зокрема отримання хабаря (пункт 61). Тобто Венеційська Комісія зазначила, що функційний імунітет суддів не поширюється на випадки вчинення ними умисних злочинів. А на те, що злочин, передбачений статтею 375 Кодексу, є виключно умисним, вказує формулювання його суб'єктивної сторони, яка характеризується «завідомістю» вчиненого діяння (постановлення неправосудного судового рішення).

6. Визнавши неконституційною статтю 375 Кодексу, Суд відтермінував втрату чинності цією статтею Кодексу на шість місяців з дня ухвалення Судом Рішення. Проте Суд не обґрунтував необхідності у такому відтермінуванні, адже з конституційно-правової точки зору відтермінування втрати чинності нормою, яка передбачає найбільш суворий вид юридичної відповідальності (кримінальну) і найбільш істотні обмеження конституційних прав і свобод, є недопустимим.

Відтермінування втрати чинності статтею 375 Кодексу, яку Суд визнав неконституційною, означає, що Суд дозволив органам досудового розслідування та судам застосовувати неконституційну норму ще упродовж шести місяців. У цей час відбуватиметься обмеження та позбавлення конституційних прав і свобод осіб (суддів чи колишніх суддів), які у цих справах є підозрюваними, обвинуваченими чи підсудними, можуть бути засуджені за вчинення злочину, передбаченого статтею 375 Кодексу, і реально відбувати покарання.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Юровської Г. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень статті 375 Кримінального кодексу України**

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 375 Кримінального кодексу України (далі — Рішення) визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Враховуючи важливість порушених у конституційному поданні питань та загалом погоджуючись із неконституційністю статті 375 Кодексу, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно Рішення, оскільки маю своє бачення щодо його окремих аспектів.

1. Конституційний Суд України в Рішенні від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 зазначив, що «закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина; таке закріплення спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Судове рішення, за юридичною позицією Конституційного Суду України, висловленою у Рішенні від 25 червня 2019 року № 7-р/2019, не є документом, який просто формально ухвалює суд; воно має бути обґрунтованим, справедливим. Формальне судове рішення нівелює мету та суть правосуддя, яке «визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (абзац дев'ятий

пункту 4 мотивувальної частини).

У Київських рекомендаціях щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії від 23–25 червня 2010 року акцентовано на тому, що «судді жодним чином не можуть бути оцінені на підставі змісту їхніх рішень чи вироків (чи то безпосередньо, чи через вирахування відсотка скасованих рішень). Те, як суддя вирішує справу, ніколи не може бути підставою для накладення санкцій. Статистика щодо ефективності діяльності судів повинна використовуватися переважно для адміністративних цілей та служити лише одним із факторів для оцінювання суддів» (пункт 28).

Зазначене відповідає законодавству низки європейських країн. Зокрема, судді не несуть кримінальної відповідальності за винесені ними рішення відповідно до законодавства Англії, Ірландії, Республіки Кіпр. В Італійській Республіці, Князівстві Ліхтенштейн, Королівстві Норвегія, Португальській Республіці, Республіці Словенія, Королівстві Швеція, а також Румунії, Угорщині, Республіці Хорватія судді взагалі не несуть кримінальної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, але крім корупційних злочинів. Кримінальна відповідальність за постановлення «завідомо неправосудного» судового рішення є у законодавстві країн, що входили до складу СРСР, та у ряді країн Східної та Центральної Європи — учасників Варшавського договору про дружбу, співробітництво і взаємну допомогу. Разом з тим статтю 336 Кримінального кодексу Грузії «Винесення незаконного вироку чи іншого судового рішення», яка була аналогічною до статті 375 Кодексу, законом від 4 липня 2007 року № 5205 було виключено.

Таким чином, виходячи з мети правосуддя, на мою думку, не може існувати такого складу злочину, який передбачає відповідальність судді за результат здійснення ним професійної діяльності, що полягає у постановленні судового рішення.

Крім того, склад злочину, встановлений статтею 375 Кодексу, є резервним дублюванням основних складів злочинів, передбачених статтею 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), статтею 364 (зловживання владою або службовим становищем), статтею 366 (службове підроблення) Кодексу та ін.

2. Відповідно до частини другої статті 126 Основного Закону України вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду Украї-

ни, висловленою у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо (пункт 2 резолютивної частини). Це розуміння тісно пов'язане з положеннями частини першої статті 129 Конституції України, якими передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. До того ж відповідні конституційні гарантії дістали своє втілення у статтях 6, 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання; суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права; суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом.

Згідно з положеннями Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни; усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її; судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких би то не було причин.

У наведених конституційних та міжнародних нормах передбачено імперативний обов'язок для законодавця втілити конституційні гарантії незалежності судової влади та заборони вчинення у будь-який спосіб впливу на суддю як з боку парламенту, так і з боку інших суб'єктів.

Разом з тим, відповідно до порядку внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, закріпленого части-

ною першою статті 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України), слідчий або прокурор фактично визначає наявність у діях судді (суддів) ознак складу злочину, передбаченого статтею 375 Кодексу, незалежно від того, чи було оскаржено в установленому законом порядку вирок, рішення, ухвалу, постанову або чи набрало відповідне судове рішення законної сили.

Таким чином, застосування положень статті 375 Кодексу у взаємозв'язку з приписами статті 214 КПК України фактично нівелює обов'язковість судового рішення та дає можливість слідчому або прокуророві ставити під сумнів обов'язкове до виконання судове рішення.

Можливість розпочати досудове розслідування за статтею 375 Кодексу на будь-якій стадії судового процесу та після його завершення на підставі повідомлення будь-якої особи чи за власною ініціативою слідчого або прокурора без надання юридичної оцінки відповідному судовому рішенню компетентним судом, тобто поза межами визначених законом процедур оскарження судового рішення, є втручанням у здійснення суддею (суддями) правосуддя, що порушує конституційний принцип незалежності судді.

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 № Res (2000) 19 акцентував на тому, що «... не може бути питань у відношенні здійснення впливу прокурорами на суддів» (взаємовідносини між прокурорами і суддями), а також що держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів (пункт 17); прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість суддів, а саме вони ніколи не повинні ні ставити під сумнів судові рішення, ні перешкоджати їхньому виконанню, зберігаючи використання їх права на процедуру апеляції або на будь-яку іншу пояснювальну процедуру (пункт 19).

Про проблеми впливу на суддів зазначалось у пунктах 114–115 Звіту-оцінювання виконання Україною рекомендацій «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів», наданого в рамках Четвертого раунду оцінювання та прийнятого на 76-му пленарному засіданні GRECO (місто Страсбург, 19–23 червня 2017 року), де звернуто увагу на «ви-

користання прокурорами певних кримінальних правопорушень, зокрема „постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови“ (стаття 375 Кодексу) як засобу тиску на суддів», та підкреслено «важливість вжиття усіх необхідних заходів для забезпечення поваги і захисту незалежності та безсторонності суддів». На думку експертів GRECO, «ця мета може бути досягнута шляхом скасування статті 375 Кримінального кодексу».

З огляду на зазначене внесення відомостей про постановлення суддею рішення як «завідомо неправосудного» до Єдиного реєстру досудових розслідувань на загальних підставах без встановлення запобіжників, які б забезпечували незалежність суддів, порушує збалансованість між забезпеченням права кожної людини і громадянина на справедливий суд (стаття 55 Конституції України) та принципом незалежності суддів (частина перша статті 126 Конституції України).

3. Не погоджуючись з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в пункті 3 мотивувальної частини та пункті 2 резолютивної частини Рішення, вважаю за доцільне звернути увагу на наслідки, пов'язані з відстрочкою виконання Рішення на шість місяців.

У Рішенні від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 Конституційний Суд України наголосив, що в регулюванні суспільних відносин застосовуються різні способи дії в часі нормативно-правових актів; перехід від однієї форми регулювання суспільних відносин до іншої може здійснюватися, зокрема, негайно (безпосередня дія), шляхом перехідного періоду (ультраактивна форма) і шляхом зворотної дії (ретроактивна форма) (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини).

За загальновизнаним правилом ультраактивність є винятковим способом переходу до нових правил регулювання суспільних відносин, який здійснюється винятково за вказівкою нормотворця чи уповноваженого на такі дії органу — Конституційного Суду України. Ультраактивна форма полягає у тому, що правова норма продовжує свою дію навіть після втрати чинності внаслідок скасування всього нормативно-правового акта чи зміни відповідної його частини до певних, визначених в законі умов.

Конституційний Суд України у Рішенні встановив, що конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу (абзац

сьомий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Водночас, відтермінувавши втрату чинності цієї статті на шість місяців з дня ухвалення Рішення, Конституційний Суд України фактично пролонгує можливість подальшої загрози незалежності суддів дією статті 375 Кодексу, диспозиція якої визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає юридичній визначеності.

Вважаю, що кримінально-правова норма, яка не відповідає принципу верховенства права, не може «переживати» свою конституційну нікчемність (неконституційність), адже наявність цієї статті продовжуватиме впливати на незалежність та недоторканність суддів, дозволить шляхом автоматичного внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (стаття 214 КПК України) здійснювати вплив на суддів. Таким чином, відтермінування втрати чинності статтею 375 Кодексу нівелює ефективність конституційного контролю щодо вирішення порушеної проблеми та негативно впливає на стабільність єдності змісту конституційних норм, що регулюють право кожного на судовий захист і гарантії незалежності суддів під час здійснення правосуддя.

Склад злочину статті 375 Кодексу є таким елементом конструкції кримінально-правового переслідування злочинів проти правосуддя, що віддаляє законодавство і правову політику України від законодавства і правової політики держав — членів Європейського Союзу, чие кримінальне законодавство не містить аналогічних складів злочинів, а правова політика не припускає їх існування.

**Суддя
Конституційного Суду України**

Г. В. ЮРОВСЬКА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень частини третьої статті 307,
частини третьої статті 309
Кримінального процесуального кодексу України**

*м. Київ
17 червня 2020 року
№ 4-р(II)/2020*

Справа № 3-180/2018(1644/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, **Городовенка Віктора Валентиновича**, **Касмініна Олександра Володимировича**, **Лемака Василя Васильовича** — доповідача, **Мойсика Володимира Романовича**, **Первомайського Олега Олексійовича**, **Юровської Галини Валентинівни**,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернувся Плескач В'ячеслав Юрійович із конституційною скаргою щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс) стосовно заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні

відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — Реєстр), та частини третьої статті 309 Кодексу, які передбачають, що скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді.

Суб'єкт права на конституційну скаргу зазначає, що положення частини третьої статті 307 та частини третьої статті 309 Кодексу суперечать частині другій статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України, та стверджує, що передбачена окремими положеннями частини третьої статті 307 Кодексу заборона оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру, порушує його конституційне право щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, яке закріплене частиною другою статті 55 Основного Закону України.

2. Конституційним Судом України встановлено також, що Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII до частини третьої статті 307 Кодексу було внесено зміни, а саме доповнено словами «про скасування повідомлення про підозру та відмову у задоволенні скарги на повідомлення про підозру». Вказаний закон набрав чинності 15 грудня 2017 року, але зміни, внесені до частини третьої статті 307 Кодексу, були введені в дію через три місяці після набрання чинності цим законом. Також під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» від 18 вересня 2018 року № 2548–VIII частину третю статті 307 Кодексу після слів «кримінального провадження» доповнено словами і цифрами «скарги на відмову слідчого, прокурора в задоволенні клопотання про закриття кримінального провадження з підстав, визначених пунктом 9¹ частини першої статті 284 цього Кодексу». Конституційний Суд

України вважає, що внесення змін зазначеними законами не впливає на суть окремих положень частини третьої статті 307 Кодексу, які є предметом конституційного контролю.

3. Вирішуючи питання, порушені в конституційній скарзі, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. Застосовними у цій справі є закріплені в Конституції України принцип верховенства права (частина перша статті 8) та принцип захисту прав людини (частина друга статті 3). Ці конституційні принципи перебувають у системному взаємозв'язку між собою та втілені в нормах Основного Закону України, якими, зокрема, визначається право на судовий захист. Згідно з Конституцією України «права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (частина перша, друга статті 55). У свою чергу, положення статті 55 Конституції України, якими встановлено право на судовий захист, перебувають у нерозривному зв'язку з положеннями Конституції України, якими визначено обсяг судового захисту — «забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення» (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України).

3.2. Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (перше речення абзацу десятого пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

У Рішенні Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 було сформульовано юридичну позицію, за якою законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя; обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом, має гарантувати особі ефективну реалізацію права на судовий захист задля досягнення цілей правосуддя, забезпечуючи захист інших конституційних прав і свобод такої

особи (абзаци сімнадцятий, вісімнадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, право на судовий захист (частини перша, друга статті 55 Конституції України) передбачає не тільки можливість звернення особи до суду, а й, зокрема, право на обґрунтоване судове рішення, в тому числі можливість виправлення судової помилки судом другої інстанції. Апеляційний перегляд судового рішення, ухваленого судом першої інстанції, є важливим для утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Конституції України).

Конституційний Суд України, послідовно формулюючи юридичні позиції стосовно змісту права на судовий захист, окремо зауважує, що зміни до Конституції України, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (набрав чинності 30 вересня 2016 року), відображають тенденцію до посилення конституційних гарантій щодо права на апеляційний перегляд справи та, відповідно, звуження розсуду законодавця в цьому питанні, що було втілено в новій редакції статті 129 Конституції України.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що реалізація конституційного права на судовий захист передбачає можливе оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади. Хоча обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій, повноважень судів вищих інстанцій є широким, законодавець повинен, здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина.

3.3. Наведеному підходу відповідають і міжнародні зобов'язання України, що впливають із міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно зі статтею 8 Загальної декларації прав людини 1948 року кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами у разі порушення їй основоположних прав, наданих їй конституцією або законом.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року покладає обов'язок на державу, що бере участь у цьому пакті, забезпечити всякій особі, права і свободи якої порушено, ефективний засіб юридичного захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні, а також розвивати можливості судового захисту (підпункти «а», «в» пункту 3 статті 2).

Наведене відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), практиці її застосування Європейським судом з прав людини, який, зокрема, зазначав, що право на доступ до суду має бути «практичним та ефективним», а не «теоретичним чи ілюзорним», та наголошував, що «це міркування набуває особливої актуальності у контексті гарантій, передбачених статтею 6, з огляду на почесне місце, яке в демократичному суспільстві посідає право на справедливий суд» (§ 77 рішення у справі «*Zubac v. Croatia*» від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12)).

Європейський суд з прав людини послідовно акцентував на тому, що право на доступ до суду хоча й не є абсолютним, його обсяг треба розуміти в контексті позитивного обов'язку держав щодо надання засобів юридичного захисту прав людини ефективно й практично в розумінні статті 13 Конвенції, яка встановлює: «Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

У рішенні у справі «*Aksoy v. Turkey*» від 18 грудня 1996 року (заява № 21987/93) Європейський суд з прав людини наголосив, що стаття 13 Конвенції «гарантує наявність на національному рівні засобів для забезпечення по суті прав і свобод, гарантованих Конвенцією, у якій би формі вони не були закріплені в національному праві. Наслідком статті 13, отже, є вимога надати внутрішні засоби юридичного захисту для вирішення „спірної скарги“ по суті згідно з Конвенцією і відповідне відшкодування, хоча Договірним державам надається деяка свобода щодо способу, за допомогою якого вони виконують свої зобов'язання за Конвенцією в рамках цього положення... Обсяг зобов'язань за статтею 13 різниться залежно від характеру скарги заявника згідно з Конвенцією... Тим не менш, засіб захисту, який вимагається за статтею 13, повинен бути „ефективним“ на практиці, а також у нормативних актах; зокрема, в тому сенсі, що його

застосування не повинно бути невиправдано ускладненим діями чи бездіяльністю органів держави-відповідача» (§ 95).

4. Згідно з пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення. Застосовність цієї засади Конституційний Суд України оцінює у цій справі, зважаючи на її роль та вплив на ефективність захисту сутності права людини на судовий захист, гарантованого Конституцією України (частини перша, друга статті 55).

5. Конституційний Суд України зазначає, що право на судовий захист як гарантія захисту та поновлення системи прав і свобод особливо проявляється у разі, коли доступ до суду для особи унеможливується бездіяльністю органів державної влади.

Звертаючись до уповноважених державних органів із заявою, повідомленням про вчинення кримінального правопорушення, особа очікувано перебуває в межах належної правової процедури, забезпечення якої є одним із завдань кримінального провадження (стаття 2 Кодексу). Недостатність судових гарантій від свавілля у питанні початку кримінального провадження перешкоджає захисту порушених прав людини, зокрема внаслідок унеможливлення судового захисту, передбаченого частинами першою, другою статті 55 Конституції України.

Отже, це означає, що встановлений законодавцем обсяг судового захисту стосовно оцінки бездіяльності уповноважених державних органів має забезпечити ефективність судового контролю, який має бути забезпечено під час розгляду відповідних питань хоча б у двох судових інстанціях: законодавець має запровадити такий обсяг судового контролю за бездіяльністю слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, що дозволяв би здійснити ефективний судовий контроль щодо відповідних питань та за наявності підстав надати особі можливість ініціювати початок кримінального провадження, а отже, надати їй реальний доступ до судового захисту.

6. На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої статті 307 Кодексу

в частині заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, є обмеженням конституційного права на судовий захист стосовно гарантій на апеляційний перегляд справи, а отже, суперечать положенням частини другої статті 3, частини першої статті 8, частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

7. Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України», § 48 Регламенту Конституційного Суду України сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

З аналізу остаточного судового рішення у справі Плескача В. Ю., а саме ухвали Верховного Суду від 15 березня 2018 року, вбачається, що положення частини третьої статті 309 Кодексу не були застосовані. Отже, автор клопотання в цій частині конституційної скарги не дотримав вимог частини першої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 4 статті 62 цього закону — неприйнятність конституційної скарги.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення.

2. Положення частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України щодо заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича в частині відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 17, 2020 No. 4-r(II)/2020 in the case upon the constitutional complaint of Viacheslav Pleskach on the compliance of certain provisions of Articles 307.3, 309.3 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine with the Constitution (constitutionality)

Viacheslav Pleskach filed a constitutional complaint with the Constitutional Court regarding the compliance with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 307.3 of the Code of Criminal Procedure (hereinafter referred to as the Code) regarding the prohibition of appealing the decision of an investigating judge based on the review of a complaint against a decision, action or inaction of the investigator or prosecutor, which consists in not entering information on a criminal offense in the Unified Register of Pre-Trial Investigations (hereinafter referred to as the Register), and

Article 309.3 of the Code, which provides that complaints against other decisions of the investigating judge are not subject to appeal and objections may be filed during the preparatory proceedings.

The right to judicial protection (Articles 55.1, 55.2 of the Constitution) provides not only the possibility of a person to appeal to court, but also, in particular, the right to a reasoned court decision, including the possibility of correcting a miscarriage of justice by a court of second instance. The appellate review of a court decision rendered by a court of first instance is important for the establishment and protection of human rights and freedoms, which is the main duty of the state (Article 3.2 of the Constitution).

The exercise of the constitutional right to judicial protection presupposes a possible appeal to a court against decisions, actions or omissions of public authorities. Although the scope of legislator's discretion in establishing the judicial system, appeals procedure, grounds for revocation or amendment of court decisions by higher courts, the powers of higher courts is wide, the legislator, carrying out the appropriate regulation, must proceed from the constitutional principles and values, as well as relevant international commitments of Ukraine, in particular on the effective judicial protection of human and civil rights and freedoms.

The right to judicial protection as a guarantee of protection and restoration of the system of rights and freedoms is especially manifested in the case when access to court for a person is prevented by omission of public authorities.

Insufficient judicial guarantees against arbitrariness in the issue of initiating criminal proceedings impede the protection of violated human rights, in particular due to the impossibility of judicial protection provided for in Articles 55.1 and 55.2 of the Constitution.

The scope of judicial protection established by the legislator regarding the assessment of omission of authorised state bodies should provide the effectiveness of judicial control, which should be ensured during consideration of relevant issues in at least two courts: the legislator should introduce such scope of judicial control over omission of investigator or prosecutor, which consists in not entering information about a criminal offense in the Register after receiving the application, notification of a criminal offense, which would make it possible to exercise effective judicial control over the relevant issues and, if there are grounds, to enable the person to initiate criminal proceedings and, consequently, to provide him or her with real access to judicial protection.

Thus, the Constitutional Court held to declare the provisions of Article 307.3 of the Code of Criminal Procedure on the prohibition of appealing the decision of the investigating judge on the results of consideration of a complaint on the omission of the investigator, prosecutor, which consists in not entering information on a criminal offense in the Unified Register of Pre-Trial Investigations after receiving the application, notification of a criminal offense as non-consistent with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) and to terminate the constitutional proceedings in the case of Viacheslav Pleskach's constitutional complaint regarding the constitutionality of the provisions of Article 309.3 of the Code of Criminal Procedure on the basis of Article 62.1.4 of the Law «On the Constitutional Court», i. e. inadmissibility of a constitutional complaint.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-р/2019 dated June 13, 2019;

Universal Declaration of Human Rights of 1948;

International Covenant on Civil and Political Rights, 1966;

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

Judgments of the European Court of Human Rights:

— «Zubac v. Croatia» dated 5 April 2018 (application No. 40160/12);

— «Aksoy v. Turkey» dated 18 December 1996 (application No. 21987/93).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою громадянки України
Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності
Конституції України (конституційності) припису пункту 5
розділу III «Прикінцеві положення» Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо пенсійного забезпечення»
від 2 березня 2015 року № 213–VIII**

*м. Київ
18 червня 2020 року
№ 5-р(II)/2020*

Справа № 3-189/2018(1819/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, доповідача, **Городовенка Віктора Валентиновича**, **Касмініна Олександра Володимировича**, **Лемака Василя Васильовича**, **Мойсика Володимира Романовича**, **Первомайського Олега Олексійовича**, **Юровської Галини Валентинівни**,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Головатого С. П. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулася громадянка України Левченко Ольга Миколаївна (з 14 липня 2018 року змінила прізвище Левченко на Кузьміна) з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконститу-

ційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 22, ст. 145) (далі — Закон № 213–VIII) у частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон № 1697–VII).

Конструкція припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII, що є предметом перевірки, є такою: «У разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про Кабінет Міністрів України“, „Про судову експертизу“, „Про Національний банк України“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про дипломатичну службу“, Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

Суб'єкт права на конституційну скаргу, вважаючи припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII таким, що не відповідає приписам частин першої, другої статті 8, частини п'ятої статті 17, статей 21, 22, частин першої, другої статті 24, частин першої, другої статті 46, статей 48, 64 Конституції України, просить Конституційний Суд України здійснити перевірку його на конституційність.

1.1. Левченко О. М. 1 серпня 2017 року звернулася до Сумського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Сумської області (далі — Управління) з клопотанням про переведення її з пенсії за інвалідністю, яку їй призначено відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами (далі — Закон № 1058–IV), на пенсію за інвалідністю, що призначається за Законом № 1697–VII. Управління 9 серпня 2017 року відмовило у задоволенні клопотання, посилаючись на припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII (набрав чинності 1 квітня 2015 року) як на такий, відповідно

до якого починаючи з 1 червня 2015 року призначення пенсії в порядку й на умовах, визначених Законом № 1697–VII, не здійснюється.

Ковпаківський районний суд міста Суми постановою від 22 вересня 2017 року відмовив Левченко О. М. у задоволенні її позову до Управління. Судове рішення суду першої інстанції ґрунтувалось, зокрема, на тому, що Закон № 1058–IV «не скасовано, його положення (у частині, що стосуються спірних правовідносин) не визнано неконституційним, а до 01.06.2015 р. закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, прийнято не було, то, відповідно, з вказаної дати скасовано норми пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються, зокрема відповідно до Закону України „Про прокуратуру“ від 14.10.2014 р.».

Харківський апеляційний адміністративний суд постановою від 22 листопада 2017 року апеляційну скаргу Левченко О. М. задовольнив, постанову Ковпаківського районного суду міста Суми від 22 вересня 2017 року скасував, мотивуючи своє рішення, зокрема, тим, що «<...> Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 02.03.2015 р. № 213 <...> не підлягає до застосування, оскільки спірні правовідносини врегульовані нормативним актом, який набрав чинності пізніше. З огляду на наведене, колегія суддів вважає помилковим висновок суду першої інстанції, що, у зв'язку з прийняттям Закону № 213–VIII від 02.03.2015 року, з 01.06.2015 року скасовано норми пенсійного забезпечення осіб, яким призначаються пенсії відповідно до вимог Закону України „Про прокуратуру“».

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановою від 27 лютого 2018 року касаційну скаргу Управління задовольнив, постанову Харківського апеляційного адміністративного суду від 22 листопада 2017 року скасував, а постанову Ковпаківського районного суду міста Суми залишив без змін, зазначивши, що «суд апеляційної інстанції дійшов неправильного висновку, що в даних спірних правовідносинах підлягають застосуванню норми спеціального Закону України „Про прокуратуру“ за № 1697–VII, який діяв на час звернення позивачки з заявою до Сумського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Сумської області щодо переведення її на інший вид пенсії, оскільки після прийняття, але до моменту набрання чинності Законом України „Про прокуратуру“, а саме

2 березня 2015 року був прийнятий Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“, який набув чинності з 1 квітня 2015 року, крім деяких положень. В пункті 5 Перехідних положень цього закону зазначається, що в разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначаються пенсії відповідно до ряду законів, зокрема, й Закону України „Про прокуратуру“. Оскільки вказаний Закон не скасовано, його положення не визнано неконституційним, а до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, прийнято не було, то відповідно з вказаної дати призначення та виплата всіх пенсій (включаючи пенсію по інвалідності) на підставі Закону України „Про прокуратуру“ припиняється».

1.2. Левченко О. М. стверджує, зокрема, що статтею 17 Конституції України для громадян, які «перебувають на службі» в прокуратурі, встановлено «підвищені гарантії соціальної захищеності», проте вона як прокурор не може «реалізувати своє конституційне право на соціальний захист», гарантоване статтею 46 Конституції України, через те, що його «обмежено» внаслідок застосування судами припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII. На думку суб'єкта права на конституційну скаргу, «у зв'язку із обмеженням права на соціальний захист, звужується зміст та обсяг» права на достатній життєвий рівень, передбаченого приписом статті 48 Конституції України.

На обґрунтування своєї позиції щодо невідповідності припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII частинам першій, другій статті 8 Конституції України автор клопотання посилається на рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, а також на рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova*» від 13 грудня 2001 року (заява № 45701/99).

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

2.1. Однією із засад українського конституційного ладу є «верховенство права» (правовладдя), що його виражено через формулу: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (частина перша статті 8 Конституції України). «Верховенство права» (правовладдя) як невідокремний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права. У рамках спільного юридичного простору Європи існує консенсус щодо стрижневих елементів правовладдя, які є не лише формальними, а й субстантивними (матеріальними). Такими стрижневими елементами є: 1) законність — включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавільності; 4) доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах — включно із судовим контролем щодо адміністративних актів (дій); 5) дотримання людських прав; 6) недискримінація та рівність перед законом (Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, § 41). Українська формула правовладдя як засади національного конституційного ладу є двоскладовою: відповідно до першого складника «верховенство права в Україні визнається», відповідно до другого — «верховенство права в Україні діє». Що стосується першого — імперативу визнання правовладдя державою, то Україна виконала його як на міжнародному рівні (шляхом приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), так і на національному (шляхом унормування принципу верховенства права передусім у розділі I «Загальні засади» Конституції України, завдяки чому він сукупно з іншими принципами цього розділу визначає український конституційний лад, а також шляхом унормування цього принципу у звичайних законах держави як керівного для діяльності різних органів державної влади). Другий складник «верховенства права» (правовладдя) висуває імператив його дієвості, тобто ефективності, чим, власне, і здійснюється забезпечення його практичної значущості. Ідеться насамперед про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною володіти людською гідністю та захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб). Цей складник спрямовано

здебільшого на вимогу щодо наявності в політичній та юридичній системах держави тих інституційних (структурних) елементів, що в поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя). Особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема — конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усєї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність.

Принцип верховенства права (правовладдя) вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. У таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати класичні для юридичної практики формули (принципи): «закон пізніший має перевагу над давнішим» (*lex posterior derogat priori*) — «закон спеціальний має перевагу над загальним» (*lex specialis derogat generali*) — «закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим» (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*). Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) втрачає свою дієвість.

Досліджуючи спірні правовідносини, що виникли між автором клопотання та адміністративними органами держави, Конституційний Суд України виходить із того, що від часу виникнення спору щодо призначення й перерахунку пенсії Левченко О. М. до питання вирішення цього спору мають стосунок три закони України — Закон № 1058–IV, Закон № 1697–VII, Закон № 213–VIII, у яких містяться приписи, що потребують належного застосування з огляду на те, що вони співдіють як суперечливі норми одного ієрархічного рівня.

Конституційний Суд України бере до уваги такі обставини: Закон № 213–VIII ухвалено 2 березня 2015 року, він набрав чинності 1 квітня 2015 року (крім окремих його приписів, що не стосуються цієї справи), його спрямовано на реалізацію «заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів та приведення до фінансових можливостей дії положень окремих Законів України» (пояснювальна записка до законопроекту), а отже, є загальним законом (*lex generalis*),

що набрав чинності раніше (*lex priori*); ухвалений 14 жовтня 2014 року Закон № 1697–VII набрав чинності 15 липня 2015 року (крім окремих його приписів, що не мають значення для цієї справи), відповідно він є законом, що набрав чинності пізніше (*lex posterior*), а оскільки він визначає юридичні засади організації та діяльності всієї системи прокуратури, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, то він є спеціальним законом (*lex specialis*).

Імператив надання дієвості принципів верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул. Узяті сукупно формули *lex posterior derogat priori*, *lex specialis derogat generali*, *lex posterior generalis non derogat priori speciali* вказують на те, що Закон № 1697–VII як такий, що є одночасно і спеціальним законом, і таким, що набрав чинності пізніше в часі, має перевагу над Законом № 213–VIII, що набрав чинності раніше. Тому Закон № 213–VIII як загальний не є застосовним у розв’язанні спору між автором клопотання та адміністративними органами держави. Натомість застосовним є Закон № 1697–VII за двома підставами — і тому, що він є спеціальним законом (*lex specialis*), який має перевагу над загальним (*lex specialis derogat generali*), і тому, що ухвалений пізніше в часі загальний закон (Закон № 213–VIII) не скасовує закону спеціального (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*).

2.1.1. Загальновизнано, що однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип), на що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх висновках і рішеннях. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя).

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбаченості приписів права. Європейський суд з прав людини виснував принцип передбаченості юридичної норми, зазначивши: «Припис не може розглядатись як „право“, якщо його не сформульовано з достатньою мірою чіткості, даючи громадянину змогу регулювати свою поведінку: громадянин повинен мати змогу (отримавши при потребі відповідну пораду) передбачити — до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, — наслідки, що їх може спричинити конкретна дія» [рішення Європейського суду з прав людини у справі «*The Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1)*»

від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74), § 49]. Як зазначено у спеціальному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) (далі — Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя», «передбачність означає не лише те, що приписи акта права мають бути <...> проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (CDL-AD(2016)007, пункт II.B.3.58). Аналізуючи припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213—VIII на відповідність вимозі передбачності як складника верховенства права (правовладдя), Конституційний Суд України констатує таке.

Юридична конструкція «у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <...>» є дуже суперечливою та неоднозначною. По-перше, запровадження законодавцем формули «у разі неприйняття <...> закону <...> скасовуються норми <...>» мало такі наслідки: а) виникла ймовірність того, що на заміну нормам щодо призначення пенсій конкретним категоріям осіб (зокрема, прокурорам, суддям, державним службовцям, дипломатам тощо) законодавець ухвалить «новий закон», що регулюватиме питання призначення пенсій невизначеному колу осіб — усім; б) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить «новий закон»); в) виникла ймовірність того, що спеціальних пенсій від певного часу в Україні не стане (якщо законодавець ухвалить такий «новий закон», що запровадить порядок призначення «всіх пенсій на загальних підставах»); г) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить «новий закон»). По-друге, передбачене такою конструкцією скасування норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до десяти законів та одного підзаконного акта, було поставлено в залежність від того, ухвалить чи не ухвалить законодавець (до 1 червня 2015 року) «закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних». Такий припис, надаючи законодавцеві свободу вибору — ухвалювати або не ухвалювати «новий закон» щодо призначення пенсій, створював умови, коли кожен із варіантів

вибору спричинявся б до відмінних (або навіть протилежних) наслідків для громадян, залишаючи їх на тривалий час у невідомості, непевності (стані невизначеності) щодо можливих для себе наслідків. По-третє, застосування законодавцем формули «закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних» створювало ймовірність того, що в «новому законі» інститут «спеціальних пенсій» усе-таки буде збережено. По-четверте, пов'язаною з приписом пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII є норма цього закону, відповідно до якої Кабінет Міністрів України мав у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом № 213–VIII ухвалити підзаконні нормативні акти на його виконання та подати на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проект закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних (крім пенсій, що призначаються військовослужбовцям і науковим працівникам), на загальних підставах (абзаци другий, третій пункту 4 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII). Унаслідок запровадження такої норми ситуація набула ще заплутанішого характеру, оскільки ймовірність ухвалення законодавцем до 1 червня 2015 року «закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних» (як передбачено приписом пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII) стала залежною від дій не тільки законодавця, а й Кабінету Міністрів України. Як результат, громадяни ще менше могли передбачити юридичні наслідки таких двох приписів розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII. По-п'яте, набрання чинності приписом пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII спричинило внесення низки змін до двох спеціальних законів щодо прокуратури (Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789–XII зі змінами, Закону № 1697–VII), проте цей припис не містить чіткої вказівки на те, яких конкретно приписів якого із цих двох законів стосується скасування з 1 червня 2015 року. По-шосте, припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII не дає точної вказівки, які норми решти законів і одного підзаконного акта, перелік яких міститься в цьому приписі, «скасовуються з 1 червня 2015 року».

Конституційний Суд України констатує, що за наведеними характеристиками припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII не відповідає вимозі передбаченості як складового елемента принципу юридичної визначеності, а

отже, суперечить принципові верховенства права (правовладдя), закладеному частиною першою статті 8 Конституції України.

2.1.2. Складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань, який, за тлумаченням Венеційської Комісії, «виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань» (спеціальне Дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункт П.В.5.61). Застосована законодавцем у приписі пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII конструкція загалом є сприятливою для виникнення у певної категорії громадян (включно з конкретною — прокурорів) легітимних очікувань і стосовно того, що законодавець ухвалить до 1 червня 2015 року «новий закон» щодо призначення всіх пенсій, і стосовно того, що в ньому буде вирішено питання «спеціальних пенсій», порядку їх призначення та їх розміру. Якби законодавець учинив саме так, ймовірність чого допускав припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII, то не виникло б стану, за якого можна було б говорити про «скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб», яким призначення пенсії здійснюється відповідно до тієї низки нормативних актів, що їх зазначено в цьому приписі. Окрім того, приписи абзаців другого й третього пункту 4 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII, що безпосередньо пов'язані з приписом пункту 5 цього ж розділу, створювали додаткові підстави для правомірних (легітимних) очікувань громадян, що Кабінет Міністрів України підготує та внесе на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проект закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних. Проте ні того (Кабінет Міністрів України не вніс до Верховної Ради України такого законопроекту), ні іншого (Верховна Рада України відповідно не ухвалила такого законопроекту до 1 червня 2015 року) не відбулося. Цю ситуацію можна розглядати як таку, за якої припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII спричинив виникнення у певної категорії громадян (конкретно — прокурорів) відчуття краху легітимних очікувань, що є несумісним з вимогою юридичної визначеності як складовим елементом принципу верховенства права (правовладдя). Конституційний Суд України звертає увагу

на те, що недотримання законодавцем принципу юридичної визначеності як складового елемента принципу верховенства права (правовладдя) спричинило неоднакове застосування судами припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII.

2.1.3. На підставі наведеного Конституційний Суд України встановив, що припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII не відповідає вимогам юридичної визначеності як складника принципу верховенства права (правовладдя), установленого приписом частини першої статті 8 Конституції України.

2.2. Конституційний Суд України не виявив порушення статей 21, 22, 24, 46, 48 Конституції України внаслідок застосування адміністративним судом припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII з огляду на таке: Левченко О. М. отримує пенсію за інвалідністю, призначену їй відповідно до Закону № 1058–IV, і це вказує на те, що вона досі реалізовує своє право на соціальний захист у вигляді права на забезпечення у разі часткової втрати працездатності; застосування адміністративним судом оспорюваної норми Закону № 213–VIII не позначилося на змісті й обсязі прав автора клопотання на соціальний захист і достатній життєвий рівень; за таких обставин стаття 64 Конституції України не є застосовною для цілей розгляду цієї справи.

2.3. Одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стосовно організації державної влади в Україні є те, що з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі — Закон № 1401–VIII) інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади. Той характер, що його було надано прокуратурі за приписами Конституції України 1996 року, Венеційська Комісія свого часу назвала «самостійною (четвертою) підпорою державної влади, що попередньо була властивою Радянській системі» (Висновок щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 10). Натомість за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування,

структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131¹ Конституції України. Таку спрямованість конституційної реформи обумовлювала потреба в усуненні з українського конституційного правопорядку залишків радянської системи влади з тим, щоб перетворити прокуратуру радянського зразка (інституційним елементом якої за приписом пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401—VIII була, зокрема, функція «нагляду за додержанням і застосуванням законів», відома як «функція загального нагляду») на такий інститут національної юридичної системи, що відповідав би європейським стандартам відповідно до взятого Україною зобов'язання ще при вступі до Ради Європи у 1995 році — «змінити роль і функції прокуратури (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю) шляхом видозмінення цього інституту в орган, сумісний зі стандартами Ради Європи» (Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995), § 11.6). Вибір України на користь того, щоб незалежна служба кримінального переслідування стала частиною судової влади, заздалегідь отримав схвальну оцінку Венеційської Комісії (Висновок щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 13).

Проте не лише структурне положення статті 131¹ Конституції України визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно — їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131). Річ у тім, що прокурор, діючи від імені суспільства загалом, як і суддя, діючи від імені держави, при виконанні своїх професійних обов'язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов'язки за наявності приватного інтересу. На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і добросовісність. У Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна Рада європейських суддів [Висновок

№ 12(2009)] і Консультативна Рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: «Інтерес суспільства полягає в тому, щоб правовладдя було забезпечене в спосіб чинення справедливого, безстороннього й дієвого правосуддя. Прокурорам і суддям належить забезпечувати, щоб на всіх стадіях провадження індивідуальні права й свободи було гарантовано, а суспільний порядок — захищено» (§ 1); «належне виконання відмінних, але таких, що доповнюють одна одну, ролей суддів і прокурорів є неодмінною гарантією чинення правосуддя в справедливий, безсторонній і дієвий спосіб» (§ 3); «статус прокурорів має бути гарантовано приписами права якомога вищого рівня, подібно до того, як це здійснено стосовно суддів» (§ 6). Із професійних обов'язків прокурора впливає потреба в доборі на цю посаду таких осіб, що відповідають особливим кваліфікаційним вимогам. Вимоги до осіб, які мають намір обійняти посаду прокурора, мають бути подібними до тих, що їх висунуто до кандидатів на посаду професійного судді. Подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар'єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо. У цьому аспекті Венеційська Комісія зазначала: «Є цілком очевидним, що система, за якої прокурори нарівні з суддями чинять відповідно до найвищих стандартів доброчесності й безсторонності, надає більшого захисту людським правам, ніж система, що покладається лише на суддів» (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II — служба обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 19).

На підставі збігу елементів діяльності прокурорів та суддів як осіб, що їх єднає належність до правничої професії, можна говорити також і про потребу в застосуванні спільного (єдиного) підходу для вирішення питань їх винагороди. Щодо цього Венеційська Комісія зазначала: «Для дієвої та справедливої системи кримінального правосуддя неодмінним, як і для суддів, є те, щоб винагорода відповідала важливості тих завдань, які вона виконує. Достатня винагорода є також потрібною для того, щоб зменшити ризики корупції з боку прокурорів» (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II — служба обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 69). Проте предметом спору між Левченко О. М. і Управлінням при розгляді його судами адміністративної юрисдикції та предметом

конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (у випадку Левченко О. М. — часткової).

Зважаючи на наведене щодо зміни місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади за наслідками внесення змін до Конституції України Законом № 1401–VIII, який набрав чинності 30 вересня 2016 року, Конституційний Суд України не вважає за можливе застосувати статтю 17 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційною скаргою Левченко О. М.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII.

2. Припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, що визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 18, 2020 No. 5-r (II)/2020 in the case upon the constitutional complaint of a citizen of Ukraine Olha Mykolayivna Levchenko regarding the compliance of the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» dated March 2, 2015 No. 213–VIII with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Citizen of Ukraine O. Levchenko (since July 14, 2018 she has changed her surname Levchenko to Kuzmina) appealed to the Constitutional Court to declare as such that does not correspond to the Constitution (is unconstitutional) the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pension Provision» dated March 2, 2015 No. 213–VIII (hereinafter referred to as the Law No. 213–VIII) in the part regarding the abolition from June 1, 2015 of the norms on pension provision of persons to whom pensions are granted in accordance with the Law of Ukraine «On Prosecutor’s Office» (hereinafter referred to as the Law No. 1697–VII).

The provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of Law No. 213–VIII, which is subject to review, is as follows: «In case of failure to adopt by June 1, 2015 the law on the assignment of all pensions, including special, on general grounds from June 1, 2015, the norms on pension provision for persons whose pensions are granted in accordance with the laws of Ukraine „On Civil Service“, „On the Prosecutor’s Office“, „On the Status of the People’s Deputy of Ukraine“, „On the Cabinet of Ministers of Ukraine“, „On Forensic Examination“, „On National Bank of Ukraine“, „On Service in Local Self-Government Bodies“, „On Diplomatic Service“, Tax and Customs Codes of Ukraine, Regulations on Assistant Consultant of the People’s Deputy of Ukraine» are to be abolished.

The imperative of giving effect to the principle of the rule of law requires the simultaneous application of all three classical formulas. Taken together, the formulas *lex posterior derogat priori*, *lex specialis derogat generali*, *lex posterior generalis non derogat priori speciali* specify that Law No.1697–VII, which is both a special law and a law that came into force later, takes precedence over the Law No. 213–VIII, which had become effective earlier.

The legal structure applied by the legislator «in case of failure to adopt by June 1, 2015 the law on the assignment of all pensions, including special, on general grounds from June 1, 2015 the norms

on pension provision for persons whose pensions are granted in accordance with laws Ukraine are to be abolished <...> is very contradictory and ambiguous».

— the introduction by the legislator of the formula «in case of failure to adopt the law the norms are abolished» had the following consequences: a) there is a possibility that as a replacement of the norms on the assignment of pensions to specific categories of persons, the legislator will adopt a «new law» that will regulate the issue of assigning pensions to an indefinite number of persons — all; b) at the same time there is a probability that this would not happen; c) there is a possibility that there will be no special pensions in Ukraine for some time; d) at the same time there was a probability that this would not happen.

— provided by such a structure, the abolition of the norms on pension provision of persons to whom pensions are granted in accordance with ten laws and one bylaw, was made dependent on whether or not the legislator (before June 1, 2015) adopts the law on all pension provision including special ones.

Such a provision, giving the legislator the freedom to choose — to adopt or not to adopt a «new law» on the assignment of pensions, created conditions where each of the options would lead to different (or even opposite) consequences for citizens, leaving them for a long time in uncertainty (state of uncertainty) regarding the possible consequences for themselves.

— the legislator's application of the formula «law on the assignment of all pensions, including special ones» created the possibility that in the «new law» the institute of «special pensions» will still be preserved.

— related to the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII is the norm of this law, according to which the Cabinet of Ministers of Ukraine had within three months from the date of entry into force of the Law No. 213–VIII to adopt bylaws for its implementation and submit for consideration to the Verkhovna Rada of Ukraine by May 1, 2015 a draft law on the assignment of all pensions, including special ones (except for pensions granted to servicemen and researchers), on general grounds (clauses two, three of paragraph 4 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII).

As a result of the introduction of such a norm, the situation became even more confusing, as the probability of adoption by the legislator by June 1, 2015 of «law on the assignment of all pensions, including special ones» (as provided by paragraph 5 of Section III

«Final Provisions» of the Law became dependent on the actions not only of the legislator but also of the Cabinet of Ministers of Ukraine. As a result, citizens were even less able to foresee the legal consequences of such two provisions of Section III «Final Provisions» of Law No. 213–VIII.

– the entry into force of the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII caused a number of amendments to two special laws on the prosecutor’s office, but this provision does not clearly specify which specific provisions of either law apply to abolishment from June 1, 2015.

– the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII does not clearly specify which provisions of other laws and one bylaw, the list of which is contained in this provision, «are abolished from June 1, 2015».

A constituent element of the general principle of legal certainty as a requirement of the rule of law is also the principle of legitimate (fair) expectations.

The structure applied by the legislator in the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII is generally favourable for the emergence of legitimate expectations in a certain category of citizens.

In addition, the provisions of clauses two and three of paragraph 4 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII, which are directly related to the provision of paragraph 5 of the same section, created additional grounds for legitimate (fair) expectations of citizens that the Cabinet of Ministers of Ukraine will prepare and submit to the Verkhovna Rada of Ukraine by May 1, 2015 a draft law on the assignment of all pensions, including special ones. However, neither one (the Cabinet of Ministers of Ukraine had not submitted such a draft law to the Verkhovna Rada of Ukraine) nor the other (the Verkhovna Rada of Ukraine accordingly had not adopted such a draft law by June 1, 2015) happened.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the legislator’s failure to comply with the principle of legal certainty as a constituent part of the rule of law has led to unequal application by courts of the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions». The Constitutional Court did not find the violation of application by the administrative court of the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law No. 213–VIII in view of the following: O. Levchenko receives a disability pension granted to her in accordance with the Law No. 1058–IV, and this indicates that

she is still exercising her right to social protection in the form of the right to benefits in the event of partial disability; the application by the administrative court of the impugned norm of the Law No. 213–VIII did not affect the content and scope of the rights of the author of the petition for social protection and a sufficient standard of living; in such circumstances, Article 64 of the Constitution is not applicable for the purposes of the present case.

One of the most important consequences of the 2016 constitutional reform regarding the organisation of state power in Ukraine is that with the entry into force of the Law «On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (with respect to justice)» dated June 2, 2016 No. 1401–VIII (hereinafter referred to as the Law No. 1401–VIII) the institute of the prosecutor’s office has lost its separate status in the structure of state power.

The point is that the prosecutor, acting on behalf of society as a whole, as well as the judge, acting on behalf of the state, must act fairly and impartially in the performance of his or her professional duties. A prosecutor, like a judge, is not required to perform professional duties in the private interest. The prosecutor, like the judge, is subject to certain restrictions due to the need to ensure his/her impartiality and integrity.

Based on the coincidence of elements of the activities of prosecutors and judges as persons who are united by belonging to the legal profession, we can also talk about the need to apply a common (unified) approach to addressing their remuneration.

However, the subject of dispute between O. Levchenko and Sumy Joint Administration of the Pension Fund of Ukraine of Sumy region when considering it by courts of administrative jurisdiction and the subject of the constitutional complaint is not the prosecutor’s remuneration, but social protection of a citizen of Ukraine in case of disability (in the case of O. Levchenko — partial one).

In view of the above concerning the change in the place and role of the prosecutor’s office in the system of the bodies of state power as a result of amendments to the Constitution by the Law No. 1401–VIII, which became effective on September 30, 2016, the Constitutional Court does not consider it possible to apply Article 17 of the Constitution for the purposes of consideration of the case upon the constitutional complaint of O. Levchenko.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the provision of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on

Pension Provision» is unconstitutional and shall lose its effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Report on the rule of law, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2011) 003rev;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case «The Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1)» dated 26 April 1979 (application No. 6538/74);

Studies of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) «The Rule of Law Checklist» CDL-AD (2016) 007;

Opinion of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the draft law on constitutional amendments concerning the prosecutor's office, CDL-AD (2006) 029;

Opinion of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe dated September 26, 1995 No. 190 (1995);

Bordeaux Declaration on «Judges and Prosecutors in a Democratic Society», adopted on 8 December 2009 jointly by the Advisory Council of European Judges [Opinion 12] (2009) and the Advisory Council of European Prosecutors [Opinion 4 (2009)];

Report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on European Standards regarding the Independence of the Judicial System: Part II — The Prosecution Service, CDL-AD (2010) 040.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin and S. Holovatyi expressed separate opinions.

ЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого
у справі за конституційною скаргою громадянки України
Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності
Конституції України (конституційності) припису пункту 5
розділу III «Прикінцеві положення» Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо пенсійного забезпечення»
від 2 березня 2015 року № 213–VIII (справа № 3-189/2018)
(Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
№ 5-р(II)/2020)

Підтримавши ухвалене Другим сенатом Конституційного Суду України (далі — Конституційний Суд або Суд) рішення в цій справі, вважаю потрібним викласти свої міркування стосовно пункту 2.2, де містяться, зокрема такі висновки: а) «Конституційний Суд України не виявив порушення статей 21, 22, 24, 46, 48 Конституції України внаслідок застосування адміністративним судом пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII»; б) «стаття 64 Конституції України не є застосовною для цілей розгляду цієї справи». На мою думку, рішенню бракує докладного обґрунтування обох висновків.

1. Перевірка того, чи спричинило застосування адміністративним судом припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII порушення права Левченко О. М. (далі — Заявниця) на соціальний захист і звуження змісту й обсягу її права на достатній життєвий рівень у розумінні **статті 21 Конституції України**, має такі наслідки.

Приписи цієї статті українського основоположного (засадничого) акта є майже дослівним відтворенням тих формул, що їх у XVIII столітті вперше в світі, але на національному рівні, проголосила французька Декларація прав людини й громадянина 1789 року («Люди народжуються й залишаються вільними та рівними в правах», перше речення статті 1), а у XX — вже на універсальному рівні — Декларація людських прав ООН 1948 року («Загальна декларація прав людини») («Усі люди народжені як вільні й рівні в гідності й правах», стаття 1). Мова преамбул двох документів неспростовно вказує: в обох ідеться про ті конкретні права, що їх усі люди мають тільки тому, що

вони є людською істотою, а не тому, що є членами суспільства чи громадянами певної держави. Це ті права, що походять від самої людської природи, а не від юридичного статусу людини в суспільному стані. Вони притаманні (властиві) людині просто завдяки її людській природі. Усіх людей рівною мірою наділено людськими правами за фактом народження, що вказує на їх уроджений характер. Отже, такі права — природні, тому вони є невідокремними від людської природи, а значить — невідчуженними від людини. Їх найчастіше позначають ще й так: «негативні», «класичні», «традиційні», «основоположні», «засадничі», а часом — «політичні». У міжнародному праві, обов'язковість норм якого Україна визнала щодо себе, ці норми в кодифікованому стані містяться в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Це те, що гарантує людині вільне й безпечне існування в державі та забезпечує їй можливість здійснювати свої громадянські й політичні права. Такі права й свободи діють як контроль над владою держави. Однією з принципово важливих для юридичного розуміння їхніх особливостей є така їх якість, як «судовоспроможність» (*justiciability*): вони надаються до захисту в судовому порядку безпосередньо на підставі відповідної норми конституції або міжнародного договору (що його держава визнала для себе юридично обов'язковим), тобто навіть за браком відповідного припису в звичайному законі. У формулі другого речення статті 21 українського засадничого акта такі права позначено як «невідчужувані та непорушні». Відповідно, приписи статті 21 Конституції України слід читати як такі, що чітко вказують на визнання українським конституцієдавцем принципу: кожна людина за народженням є вільною й такою, що її від природи наділено засадничими правами — безвідносно до держави або твореного державою права. Ті права, з приводу гаданого порушення яких Заявниця звернулася до Конституційного Суду, не належать до категорії «негативних прав», тобто природніх. Гарантовані Конституцією право громадян на соціальний захист (стаття 46) і право особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (стаття 48) належать до юридично відмінної категорії, відомої як «позитивні права». За таких обставин **стаття 21 Конституції для цілей розгляду справи за цією конституційною скаргою не є застосовною.**

2. Якщо «негативні права» обумовлюють заборону державі на чинення певної дії — втручання в права особи (за юридич-

но виправданих винятків, що їх визначено конституцією та міжнародними стандартами), то «позитивні права» вимагають від держави чинення певної дії для того, щоб їх можна було реалізувати. Обов'язок держави забезпечувати права й свободи людини є складником принципу людських прав як засадничого принципу українського конституційного ладу, що його сформульовано в приписах статті 3 Конституції України. Як засадничий — він «пронизує» весь текст Конституції, є інтегральним та системотвірним. Окрім того, його можна розглядати також як установчий принцип для всієї системи прав і свобод людини, загальний перелік яких офіційно зафіксовано приписами розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції, що позначено як «конституційні права і свободи» в рамках одного з елементів припису частини другої статті 22 Конституції. Інший елемент цього припису вказує на те, що «конституційні права і свободи гарантуються», а ще один — що «конституційні права і свободи не можуть бути скасовані». Припис частини третьої статті 22 Конституції України передбачає, що «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Для цілей розгляду цієї конституційної скарги можна виходити з імовірності того, що конструкції «конституційні права і свободи» та «існуючі права і свободи» поширюються на обидві категорії прав — як на «негативні», так і на «позитивні». Таку ймовірність можна допустити на підставі формули, що її застосував конституцієдавець у приписі частини першої цієї статті — «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією». Якщо цю формулу розглядати як таку, що їй синонімічними, в контексті змісту всієї статті 22 Конституції, виступають конструкції «конституційні права і свободи» (частина друга статті 22) та «існуючі права і свободи» (частина третя статті 22), то немає перешкод для того, щоб дослідити, чи мало місце порушення «конституційного права на соціальний захист» (стаття 46) та «конституційного права на достатній життєвий рівень» (стаття 48) Заявниці як «позитивних прав» унаслідок застосування адміністративним судом припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII.

2.1. Заявниця від липня 2014 року й понині отримує пенсію за інвалідністю, призначену їй відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»

від 9 липня 2003 року № 1058–IV зі змінами (далі — Закон № 1058–IV), і це вказує на те, що особа протягом усього цього часу реалізовує своє право на соціальний захист (у вигляді права на забезпечення у разі часткової втрати працездатності, тобто за інвалідністю). Застосування адміністративним судом у справі Заявниці припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII жодним чином не вплинуло на її юридичний стан як особи, на яку поширюється дія Закону № 1058–IV, що юридично забезпечує реалізацію громадянами України конституційного права на соціальний захист, складовим елементом якого є право на пенсійне забезпечення за інвалідністю. У цьому зв'язку твердження Заявниці, що вона «як прокурор, не може реалізувати своє конституційне право на соціальний захист», є юридично безпідставним. Отже, **порушення конституційного права Заявниці на соціальний захист, гарантованого статтею 46 Конституції України, не сталося.**

2.2. Стосовно заявленого порушення, передбаченого статтею 48 Конституції України, права на достатній життєвий рівень (що включає достатнє харчування, одяг, житло для особи та членів її сім'ї) слід виходити з того стрижневого змісту цього права, як його тлумачить Комітет ООН із економічних, соціальних і культурних прав. Комітет витлумачив, що «право на достатнє харчування» означає: а) «наявність їжі — в кількості та за якістю, що є достатніми, щоб задовольнити потреби особи в харчуванні; в якій відсутні шкідливі речовини; та яка є прийнятною в певній культурі»; б) «доступність такої їжі в спосіб, що є сталим та таким, що не завдає втручання в здійснення інших людських прав» [*CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (art. 11), paragraph 8* (Комітет ООН із економічних, соціальних і культурних прав. Загальний коментар № 12: право на достатнє харчування (стаття 11), § 8)]. «Право на достатнє житло» витлумачено як «право мешкати будь-де в безпеці, спокої та гідності»; воно вимагає, зокрема: «...достатнього захисту таємниці приватного життя, достатнього простору, достатньої безпеки, достатнього освітлення й провітрювання, достатньої базової інфраструктури та адекватного розташування — стосовно місця праці, а також елементарних зручностей — і все це має бути за малий коштів» [*CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant, paragraph 7* (Комітет ООН із економічних, соціальних і культурних прав. Загальний комен-

тар № 4: право на достатнє житло (стаття 11(1) Пакту), § 7)]. «Право на достатній одяг» досі офіційно не витлумачено, йому відведено досить мало місця навіть у дискусіях, що їх провадить академічне середовище. Заявниця в конституційній скарзі не зазначила, у який спосіб та якою мірою застосування в її справі судом адміністративної юрисдикції припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII позначилося на її правах стосовно «достатнього харчування», «достатнього житла» та «достатнього одягу» як складових елементів конституційного права на достатній життєвий рівень. З огляду на це є всі підстави вважати, що припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII **не суперечить статті 48 Конституції**. Отже, застосування судом адміністративної юрисдикції в справі Заявниці припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII не мало наслідком скасування її прав, передбачених статтями 46, 48 Конституції. Тому **вимоги припису частини другої статті 22 Конституції не порушено**.

3. Перевірка того, чи застосування судом адміністративної юрисдикції припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII у справі Заявниці спричинило «звуження змісту та обсягу» її «існуючих прав», — що ними вона вважає конституційне право на соціальний захист (стаття 46) і конституційне право на достатній життєвий рівень (стаття 48), — дає такі наслідки.

Заявниця реалізувала своє конституційне право на соціальний захист ще тоді, коли їй було призначено пенсію за інвалідністю відповідно до Закону № 1058–IV. Переривання в реалізації такого права не відбулося, як і не сталося його скасування, позаяк особа досі отримує таку пенсію. Змін щодо змісту та обсягу права на соціальний захист від дня, коли пенсію за інвалідністю призначено Заявниці відповідно до Закону № 1058–IV, так само не сталося: воно за своїм присутнім змістом незмінно лишається правом на забезпечення у зв'язку з частковою втратою працездатности, а за обсягом — належить до категорії соціальних прав, стосовно якої держава при виконанні свого юридичного обов'язку може діяти виходячи з обмеженого характеру наявних у неї ресурсів. Із принципу «поступального здійснення» соціальних прав для держави впливає, зокрема (стаття 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року), «щонайменший обсяг обов'язку — забезпечувати

задоволення принаймні мінімально істотних рівнів кожного з таких прав» [CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant, paragraph 10) (Комітет ООН із економічних, соціальних і культурних прав. Загальний коментар № 3: природа зобов'язань держав-учасниць (пункт 1 статті 2 Пакту), § 10)]; якщо ж у держави ресурси є надто обмеженими, то її обов'язок зводиться до того, щоб «узяти під захист уразливих членів суспільства шляхом ухвалення цільових програм порівняно малої вартости» [CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant, paragraph 11) (Комітет ООН із економічних, соціальних і культурних прав. Загальний коментар № 3: природа зобов'язань держав-учасниць (пункт 1 статті 2 Пакту), § 11)]. У світлі офіційного тлумачення Комітетом ООН із економічних, соціальних і культурних прав суттєвого змісту права на соціальний захист і права на достатній життєвий рівень немає підстав уважати, що для цієї справи бодай якесь юридичне значення має сам той факт, що Заявниця — «як громадянка» — «працює в органах прокуратури України та виконує функції держави більше 10 років». З огляду на викладене та з урахуванням соціального становища Заявниці, з якого випливає, зокрема, те, що держава забезпечила її відповідним соціальним захистом у зв'язку з частковою втратою працездатності та відповідною винагородою на посаді прокурора, є всі підстави вважати, що застосування судом адміністративної юрисдикції припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII жодним чином не позначилося на змісті й обсязі гарантованих Конституцією України прав Заявниці на соціальний захист (**стаття 46**) і на достатній життєвий рівень (**стаття 48**), а отже — не спричинило їх обмеження або звуження. За таких обставин **стаття 64 Конституції України для цілей розгляду справи за цією конституційною скаргою не є застосовною**.

4. Заявниця вважає, що застосування судом адміністративної юрисдикції щодо неї припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII спричинилося до «порушення рівності її прав перед законом». Свою позицію вона уgruntувала на тому, що Конституційний Суд у Рішенні від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 цей припис уже визнав неконституційним стосовно суддів (у питанні призначення їм щомісячного довічного грошового утримання).

4.1. Конституція України не передбачає «рівності прав (особи/громадянина) перед законом». Якщо йдеться про приписи статті 24 Конституції, на відповідність яким Заявниця просила перевірити припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213—VIII, то ними встановлено правила, що поширюються на *громадян* або *осіб*: «принцип рівності громадян перед законом», «принцип рівності конституційних прав і свобод, що їх мають громадяни» та «принцип заборони дискримінації» визначають юридичний статус *громадянина* або *особи* в суспільстві (на основі їх рівності перед законом або на основі їх рівності в правах і свободах), а не їхні *права* — як такі, що є «рівними перед законом».

4.2. Рівною мірою юридично помилковим є застосування до інституту прокурора та до інституту судді — як до посадових інститутів у системі державної влади — принципів, що їх встановлено приписами статті 24 Конституції України («принцип рівності громадян перед законом», «принцип рівності конституційних прав і свобод, що їх мають громадяни», «принцип заборони дискримінації»), з огляду на те, що ці юридичні принципи належать до сфери людських прав (прав людини), в основу посутнього змісту яких покладено загальновизнані міжнародні стандарти. Національну нормативну систему людських прав за Конституцією України побудовано саме на таких загальновизнаних міжнародних стандартах: засновуючись на тому, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» (перше речення статті 21 Конституції), а «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (друге речення статті 21 Конституції), український конституцієдавець на забезпечення цих двох загальновідомих істин (що походять із доктрини природного права, але в українському конституційному правопорядкові нормативно набули статусу конституційного імперативу) додатково установив принципи *рівності конституційних прав і свобод* та *рівності перед законом* (частина перша статті 24 Конституції), а також *заборону дискримінації* (частина друга статті 24 Конституції). Принцип *рівності перед законом* та *заборона дискримінації* як вимоги правовладдя (частина перша статті 8 Конституції) — це максими юридичного захисту людських прав («невідчужуваних та непорушних», тобто тих, що їх розуміють як *природні або негативні*, інакше — як *основоположні або засадничі*) у рамках національного правопорядку. Але їх, як елементи універсальної

системи людських прав, слід розрізняти з тими елементами, що є складниками юридичного статусу громадянина як посадовця в рамках національного правопорядку. Питання розміру винагороди прокурора (як і судді) та інших виплат їм як посадовцям не є тими, на які скеровано приписи статей 21, 22, 24 Конституції як такі, що стосуються основоположних (засадничих) прав і свобод людини. Питання визначення розмірів винагороди прокурора або судді (та інших їм виплат як посадовцям у системі державної влади) Конституцією віднесено до сфери компетенції законодавця (відповідно: частина друга статті 131¹ і частина друга статті 130 Конституції), стосовно чого не встановлено якихось обмежень для законодавця в цій сфері його діяльності.

Юридичний статус людини в суспільстві та юридичний статус посадової особи в системі функціонування держави — поняття не тотожні. Якщо юридичний статус людини в суспільному існуванні не допускає щодо неї порушення принципу рівності перед законом і дискримінації (окрім позитивної), то стосовно посадовців (а також окремих громадян, які ще або вже, або з інших причин не перебувають на посадах у системі органів державної влади) може бути застосовано диференційований підхід, у рамках якого окремі питання, що є складовими елементами їхнього юридичного статусу (а особливо — питання розміру оплати праці та різних інших видів винагороди), законодавець або інший нормотворець вирішує із застосуванням відповідних критеріїв. З огляду на викладене **стаття 24 Конституції України для цілей розгляду справи за цією конституційною скаргою не є застосовною.**

5. Слід звернути увагу на те, що недотримання законодавцем принципу юридичної визначеності як складника принципу верховенства права (правовладдя) спричинило неоднакове застосування пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII звичайними судами. Як приклад, Вищий адміністративний суд України (ухвала від 19 травня 2016 року, провадження К/800/52480/15) зазначив, зокрема, таке: «відповідно до пункту 5 Прикінцевих положень Закону № 213–VIII у зв'язку з неприйняттям закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, з 01 червня 2015 року скасовані норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсія призначається, зокрема, згідно із Законом України „Про державну службу“, а тому призначення всіх пенсій здійснюється на загальних під-

ставах. Відтепер всі спеціальні пенсії (народним депутатам, міністрам, суддям, прокурорам, митникам, податківцям та іншим державним службовцям) будуть призначатись відповідно до Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування“. Натомість юридична позиція Верховного Суду стосовно припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII за рішенням від 27 лютого 2018 року (що є остаточним у справі Левченко О. М.) полягала в тому, що Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі — Закон № 1697–VII) не можна застосовувати в питанні про пенсію прокурора. А вже в іншій справі, фактичні обставини якої є подібними до справи Заявниці, (постанові від 26 червня 2018 року, справа № 686/12309/17) Верховний Суд висловив протилежну юридичну позицію, з якої випливає, що припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII не скасував чинність відповідних норм Закону № 1697–VII.

Якщо судовій практиці бракує узгодженості, то принцип правовладдя («верховенства права») не діє.

Суддя Сергій Головатий

18 червня 2020 року

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат)
у справі за конституційною скаргою громадянки України
Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності
Конституції України (конституційності) припису пункту 5
розділу III «Прикінцеві положення» Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо пенсійного забезпечення»
від 2 березня 2015 року № 213–VIII**

Конституційний Суд України (Другий сенат) Рішенням від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі — Закон № 213–VIII).

У пункті 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213–VIII передбачено таке: «У разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про Кабінет Міністрів України“, „Про судову експертизу“, „Про Національний банк України“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про дипломатичну службу“, Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

Конституційний Суд України (Другий сенат), розглянувши справу, констатував, що «припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII не відповідає вимозі передбаченості як складового елемента принципу юридичної визначеності, а отже, суперечить принципіві верховенства права

(правовладдя), закладеному частиною першою статті 8 Конституції України» (абзац четвертий підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Підтримую Рішення в цілому, проте на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викладаю окрему думку стосовно такого.

У пункті 2 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «структурне положення статті 131¹ Конституції України визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно — їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131). Річ у тім, що прокурор, діючи від імені суспільства загалом, як і суддя, діючи від імені держави, при виконанні своїх професійних обов'язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов'язки за наявності приватного інтересу. На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і добросовісність» (абзац другий підпункту 2.3), а також вказано, що, зважаючи на наведене щодо зміни місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади за наслідками внесення змін до Конституції України Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII, який набрав чинності 30 вересня 2016 року, Конституційний Суд України не вважає за можливе застосувати статтю 17 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційною скаргою Левченко О. М. (абзац четвертий підпункту 2.3). На мою думку, виклавши у Рішенні зазначене, Конституційний Суд України (Другий сенат) вийшов за межі своїх повноважень.

Відповідно до Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить офіційне тлумачення Конституції України (пункт 2 частини першої статті 150).

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» офіційне тлумачення Конституції України Конституційний Суд України здійснює виключно за конституційними поданнями Президента України, щонайменше сорока п'яти народних

депутатів України, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим (стаття 52).

Виступаючи гарантом захисту прав і свобод людини і громадянина, закріплених в Основному Законі України, Конституційний Суд України шляхом надання офіційного тлумачення конституційних норм може попередити потенційну загрозу порушення цих прав, а також сприяти подоланню (у рамках установлених законом процедур та на основі використання усіх відомих науці прийомів і способів) неоднозначності в розумінні вказаних норм або правових норм, що співвідносяться з ними, здійснюючи їх офіційну інтерпретацію з метою забезпечення верховенства Основного Закону України та підтримання належного конституційного правопорядку.

За частиною першою статті 68 Закону України «Про Конституційний Суд України» якщо під час розгляду сенатом Конституційного Суду України справи виникає необхідність в тлумаченні Конституції України, сенат Конституційного Суду України може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, його діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 19, частина друга статті 147 Конституції України).

Однак Конституційний Суд України (Другий сенат) не врахував положень Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України», вийшов за межі своїх повноважень, витлумачивши статті 17 і 131¹ Конституції України та вказавши, що до прокурорів уже не застосовуються положення статті 17 Основного Закону України.

Європейський суд з прав людини визнавав порушення Україною зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року, у справі «ТОВ „Базальт-Імпекс“ проти України» від 1 грудня 2011 року, у справі «Верітас проти України» від 13 листопада 2008 року. У всіх цих справах визнано порушення пункту 1

статті 6 Конвенції у зв'язку з тим, що Верховний Суд України, постановивши рішення, вийшов за межі своїх повноважень, які встановлено в Господарському процесуальному кодексі України. Такий вихід за межі повноважень Європейський суд з прав людини оцінив як «суд, нестановлений законом».

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» якщо вирішення питання, яке розглядає сенат Конституційного Суду України, може спричинити несумісність із юридичними позиціями, постановленими Конституційним Судом України попередньо, сенат Конституційного Суду України може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду України.

У Рішенні від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, згідно з якою «Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі у військових формуваннях та правоохоронних органах держави, забезпечуючи суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку, а саме — у Збройних Силах України, органах Служби безпеки України, міліції, прокуратури тощо» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини). Аналогічну юридичну позицію також було викладено Конституційним Судом України в Рішенні від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016.

Тобто, зазначивши, що застосувати статтю 17 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційною скаргою Левченко О. М. Конституційний Суд України не вважає за можливе, Конституційний Суд України (Другий сенат) спричинив розбіжність із юридичними позиціями, постановленими Конституційним Судом України раніше, оскільки вирішити вказане питання мала Велика палата Конституційного Суду України.

Підсумовуючи викладене, хочу зазначити, що підпункт 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення підлягав виключенню, адже приписи Основного Закону України не уповноважують сенат Конституційного Суду України здійснювати офіційне тлумачення положень Конституції України. Не передбачають цього і положення Закону України «Про Конституційний Суд України». Тому надання офіційного тлумачення положень статей 17,

131¹ Конституції України, яке надалі спричинить несумісність із юридичними позиціями, постановленими Конституційним Судом України раніше, є необґрунтованим та призведе до невиконання Конституційним Судом України зобов'язань діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ**

у справі за конституційними скаргами
**Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою
відповідальністю «Торговий дім „Еко-вугілля України“»**
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положення частини першої статті 79 Закону України
«Про банки і банківську діяльність»

м. Київ
24 червня 2020 року
№ 6-р(II)/2020

Справа № 3-318/2018(4301/18, 1349/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Головатого Сергія Петровича — головуючого, **Городовенка Віктора Валентиновича** — доповідача, **Касмініна Олександра Володимировича**, **Лемака Василя Васильовича**, **Мойсика Володимира Романовича**, **Первомайського Олега Олексійовича**, **Юровської Галини Валентинівни**,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім „Еко-вугілля України“» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121—III (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 5—6, ст. 30) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. Карякін Е. С., товариство з обмеженою відповідальністю «Торговий дім „Еко-вугілля України“» звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) положення ча-

стини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121–III зі змінами (далі — Закон № 2121), згідно з яким «банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб».

Карякін Е. С., посилаючись на статті 3, 24 Конституції України, вважає, що положення частини першої статті 79 Закону № 2121 надає право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових осіб «іншим особам, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України», тобто лише тим акціонерам банку, які є власниками істотної участі у банку (зокрема, володіють 10 і більше відсотками акцій статутного капіталу юридичної особи), чим позбавляє його як акціонера банку такого права, оскільки він володіє меншим від зазначеного відсотком акцій, та порушує гарантоване кожному статтею 55 Конституції України право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Товариство з обмеженою відповідальністю «Торговий дім „Еко-вугілля України“» вважає, що, «надаючи право на оскарження рішень НБУ до суду, крім банку, лише особам, що володіють не менш ніж 10 % участі у статутному/акціонерному капіталі банку, частина перша статті 79 Закону № 2121 суперечить принципу правової рівності та порушує конституційну заборону на дискримінацію за ознакою майнового стану, які встановлені нормами частини першої статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України», а також що «положення частини першої статті 79 Закону № 2121, яке позбавляє акціонерів, які володіють менш ніж 10 % участі у структурі власності банку (зокрема, Товариство, як власника 9,9982 % акцій Банку), можливості оскаржити рішення НБУ до суду, щоб захистити свої майнові права та законні інтереси, суперечить положенням частини третьої статті 8, частин першої, четвертої статті 41, частин першої, другої статті 55 Конституції України та фактично обмежує таких акціонерів у праві доступу до суду».

2. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи до Закону № 2121 були внесені зміни Законом України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності» від 13 травня 2020 року № 590–ІХ, який набрав чинності 23 травня 2020 року. Після внесення цих змін статтю 79 Закону № 2121 було викладено у новій редакції, зокрема її частину першу, за якою «банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку рішення, дії або бездіяльність Національного банку України чи його посадових та службових осіб».

Конституційний Суд України вважає, що внесення зазначених змін не впливає на суть оспорюваного положення статті 79 Закону № 2121 в аспекті питань, порушених у конституційних скаргах.

3. Вирішуючи порушені у конституційних скаргах питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. Конституція України встановлює, що Україна є, зокрема, демократичною, правовою державою (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (частини перша, третя статті 8); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

Права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55 Конституції України).

Конституційний Суд України у підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012

наголошував, що «гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб» (абзац п'ятий); «ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права» (абзац сьомий). Право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Конституційний Суд України, враховуючи наведене та юридичні позиції, викладені у попередніх його рішеннях, зокрема від 25 листопада 1997 року № 6-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп, від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001, наголошує на значущості приписів частин першої, другої статті 55 Конституції України щодо права кожного захищати в судовому порядку свої права і свободи, які зазнають порушення або в інший спосіб зазнають утиску внаслідок рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також вказує на недопустимість дискримінації стосовно здійснення особою зазначеного права та позбавлення її конституційного права на судовий захист.

3.2. Конституційний Суд України вважає, що складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8, частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Відповідно до частини п'ятої статті 125 Основного Закону України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Конституційний Суд України також враховує практику Європейського суду з прав людини, який у § 52 рішення у справі

«*Volokhy v. Ukraine*» від 2 листопада 2006 року (заява № 23543/02) вказав, що «верховенство права, *inter alia* передбачає, що втручання органів виконавчої влади у права осіб має підлягати ефективному контролю, який зазвичай має здійснюватись судовим органом, щонайменше як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, безсторонності та здійснення належного провадження».

Комітет Міністрів Ради Європи у розділі В «Принципи» Рекомендації державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року № Rec (2004) 20 наголосив, що «всі адміністративні акти підлягають перегляду в судовому порядку»; «суд повинен мати можливість переглядати будь-яке порушення закону, зокрема з питань відсутності компетенції, процесуальної невідповідності і зловживання владою» (пункти «а», «b» § 1); «судовий перегляд має бути доступним принаймні для фізичних та юридичних осіб стосовно адміністративних актів, які безпосередньо впливають на їх права або стосуються їх інтересів» (пункт «а» § 2).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді про правовладдя, схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, одним із складників правовладдя у § 41 визначила «доступ до правосуддя в особі незалежних і безсторонніх судів, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю». У цій доповіді зазначено, що «кожному має бути надано можливість оспорити дії та рішення влади, що не відповідають правам або інтересам особи. Заборона такого оспорювання є порушенням правовладдя. Зазвичай такі оспорювання подаються до суду» (§ 53); «роль судівництва є істотно важливою в державі, заснованій на правовладді» (§ 54).

З урахуванням зазначеного Конституційний Суд України вважає, що гарантування приписом частини другої статті 55 Конституції України кожному права на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є вимогою принципу верховенства права. Такий доступ не означає автоматичної незаконності цих рішень, дій або бездіяльності, а спрямований на перевірку у судовому порядку їх законності та правомірності, що не лише забезпечує ефективний захист прав, свобод кожної особи, якої стосується неправомірна діяльність суб'єктів владних повноважень, а й сприяє підтримці законності та правопорядку в цілому шляхом виявлення та усунення нелегітимних проявів у такій діяльності.

3.3. В аспекті тлумачення приписів статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року Європейський суд з прав людини наголошував, що право на суд не є абсолютним і може підлягати легітимним обмеженням; у випадку, коли доступ особи до суду обмежується законом або фактично, таке обмеження не суперечить пункту 1 статті 6 цієї конвенції, якщо воно не завдає шкоди самій сутності права і переслідує легітимну мету за умови забезпечення розумної домірності між використовуваними засобами та метою, що переслідується (§ 53 рішення у справі «*Menshakova v. Ukraine*» від 8 квітня 2010 року (заява № 377/02)).

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України наголошує, що метою правосуддя є захист порушених, оспорюваних прав, свобод, які належать безпосередньо особі, що звертається до суду щодо їх захисту. Тому реалізацію гарантованого частиною другою статті 55 Конституції України права на звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень має бути забезпечено відповідно до вказаної мети правосуддя. Водночас зазначене право пов'язане з тим, що кожній особі має надаватися можливість обґрунтувати перед судом свою переконаність у неправомірності втручання суб'єктів владних повноважень у її права та свободи.

На виконання зазначеного конституційного припису спрямовані положення Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2); кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист (абзац перший частини першої статті 5).

З огляду на наведене Конституційний Суд України зазначає, що в законодавчому регулюванні слід уникати заборон або обмежень щодо реалізації кожною особою права оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі шляхом визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку осіб, які мають право на таке оскарження,

оскільки невключення особи до цього переліку унеможливорює доведення нею в суді її переконаності в потребі захисту своїх порушених прав, свобод цими рішеннями, діями чи бездіяльністю. Саме наявність такої переконаності в кожній особі є сутнісною властивістю її права на звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а отже, необхідною передумовою здійснення цього права.

3.4. Зі статті 1 Закону № 2121 вбачається, що Національний банк України здійснює регулювання та банківський нагляд, зокрема, з метою забезпечення стабільного розвитку й діяльності банків в Україні, створення належного конкурентного середовища на фінансовому ринку, забезпечення захисту законних інтересів вкладників і клієнтів банків. Тому юридичне регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності Національного банку України, його посадових та службових осіб має здійснюватись із урахуванням їх значущості для забезпечення зазначеної мети, проте недопустимим є скасування права особи на доступ до суду щодо оскарження цих рішень, дій чи бездіяльності.

3.5. Проаналізувавши функції, повноваження Національного банку України, визначені Законом № 2121, Конституційний Суд України наголошує, що Національний банк України може ухвалювати рішення, які стосуються невизначеного кола фізичних чи юридичних осіб і можуть призводити до порушення або в інший спосіб спричиняти утиск їх прав, свобод, законних інтересів. З огляду на положення статей 2, 72 Закону № 2121 щодо «істотної участі» та «осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України», Конституційний Суд України констатує, що положення частини першої статті 79 Закону № 2121 встановлює вичерпний перелік осіб, які мають право оскаржити рішення, дії або бездіяльність Національного банку України, його посадових та службових осіб, і до такого переліку віднесено банк або інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, останні ж є власниками істотної участі у банку (зокрема, ті, які прямо та/або опосередковано, самостійно чи спільно з іншими особами володіють 10 і більше відсотками акцій статутного капіталу юридичної особи) та учасниками банківських груп.

У такий спосіб унеможливлено доступ до суду осіб, не включених до цього переліку, зокрема акціонерів банку, які не є влас-

никами істотної участі у банку, що дискримінує їх за майновою ознакою та внаслідок законодавчого регулювання позбавляє можливості доводити в суді свою переконаність у потребі захисту своїх прав, законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Тим самим усупереч принципів верховенства права нівелюються право цієї категорії осіб на доступ до суду та подальший ефективний юридичний захист їх прав, законних інтересів.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України дійшов висновку, що окреме положення частини першої статті 79 Закону № 2121, а саме «які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України», суперечить статтям 8, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 55 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121—III зі змінами, а саме «які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України».

2. Окреме положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121—III зі змінами, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 24, 2020 No. 6-р(II)/2020 in the case upon the constitutional complaints of Eduard Serhiiovych Kariakin and Ukraine Eco Coal Trade House LLC regarding the compliance of the provisions of Article 79.1 of the Law of Ukraine «On Banks and Banking» with the Constitution of Ukraine

E. S. Kariakin and Ukraine Eco Coal Trade House LLC appealed to the Constitutional Court to review the conformity to the Constitution (constitutionality) of Article 79.1 of the Law «On Banks and Banking» (hereinafter referred to as the Law No. 2121), according to which «a bank or other persons covered by the supervisory activities of the National Bank of Ukraine have the right to appeal in court against decisions, actions or omissions of the National Bank of Ukraine or its officials».

During the consideration of this case by the Constitutional Court, the Law No. 2121 was amended by the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Banking Regulation Mechanisms» dated May 13, 2020 No. 590–IX, which entered into force on May 23, 2020. The Constitutional Court considers that the introduction of these amendments does not affect the essence of the disputed provision of Article 79 of the Law No. 2121 in terms of issues raised in the constitutional complaints.

The Constitutional Court pointed out the importance of the provisions of Articles 55.1 and 55.2 of the Constitution regarding the right of everyone to defend in court their rights and freedoms that are violated or otherwise oppressed by decisions, actions or omissions of subjects of power, and points to inadmissibility of discrimination regarding the exercise by a person of the specified right and deprivation of his/her constitutional right to judicial protection.

The Constitutional Court considers that guaranteeing to everyone the right of access to a court to appeal against decisions, actions or omissions of subjects of power by the provision of Article 55.2 of the Constitution is a requirement of the rule of law. Such access does not automatically mean the illegality of these decisions, actions or omissions, but is aimed at judicial review of their legality and legitimacy, which not only provides effective protection of the rights and freedoms of every person affected by the illegal activities of subjects of power, but also contributes to the maintenance of law and order in general by identifying and eliminating illegitimate manifestations in such activities.

The Constitutional Court emphasises that the purpose of justice is to protect violated, disputed rights and freedoms that belong directly to the person applying to the court for their protection. Therefore, the exercise of the right guaranteed by Article 55.2 of the Constitution to apply to a court to appeal against decisions, actions or omissions of subjects of power must be ensured in accordance with the stated purpose of justice. At the same time, this right is due to the fact that every person should be given the opportunity to justify in court his/her conviction in the illegality of interference by the subjects of power in his/her rights and freedoms.

The Constitutional Court notes that the legislation should avoid prohibitions or restrictions on the exercise by each person of the right to appeal in court against decisions, actions or omissions of subjects of power, including by defining at the legislative level an exhaustive list of persons, who have the right to such an appeal, because the non-inclusion of a person in this list makes it impossible for him/her to prove in court his/her conviction in the need to protect his/her violated rights, freedoms by these decisions, actions or omissions. It is the presence of such a belief in each person is an essential feature of his/her right to apply to court to appeal against decisions, actions or omissions of the subjects of power, and therefore a necessary prerequisite for the exercise of this right.

The Constitutional Court finds that the provision of Article 79.1 of the Law No. 2121 establishes an exhaustive list of persons who have the right to appeal against decisions, actions or omissions of the National Bank, its officials and civil officers, and includes a bank or other persons covered by the supervisory activities of the National Bank of Ukraine, the latter are the bank's stakeholders of significant share in the bank (in particular, those who directly and/or indirectly, independently or jointly with other persons own 10 percent or more of the authorised capital of a legal entity) and members of banking groups.

In this way, access to court is not possible for persons not included in this list, in particular the bank's shareholders who do not own significant shares in the bank, which discriminates against them on the basis of property and deprives them of the opportunity to prove their conviction in court to protect legitimate interests violated by decisions, actions or omissions of the subject of power. Thus, contrary to the principle of the rule of law, the right of this category of persons to access to court and further effective legal protection of their rights and legitimate interests is levelled.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine declared the specific provision of Article 79.1 of the Law «On Banks and Banking» as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional) and shall lose its effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 6-zp dated November 25, 1997;

No. 9-zp dated December 25, 1997;

No. 6-rp/2001 dated May 23, 2001;

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

No. 10-r/2018 dated November 23, 2018.

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Volokhy v. Ukraine» dated 2 November 2006 (application No. 23543/02);

«Menshakova v. Ukraine» dated 8 April 2010 (application No. 377/02).

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts dated 15 December 2004 No. Rec (2004);

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

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини першої статті 88
Закону України «Про нотаріат»**

*м. Київ
1 липня 2020 року
№ 7-р(1)/2020*

Справа № 3-239/2019(5444/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича — доповідача, **Філюка** Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425–ХІІ (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 39, ст. 383).

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

у с т а н о в и в:

1. Товариство з обмеженою відповідальністю «Укркава» (далі — Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425–ХІІ (далі — Закон), застосовані в остаточному судовому

рішенні у справі Товариства — постанові Великої Палати Верховного Суду від 2 липня 2019 року.

Згідно з частиною першою статті 88 Закону нотаріус вчиняє виконавчі написи, якщо подані документи підтверджують безспірність заборгованості або іншої відповідальності боржника перед стягувачем та за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року.

З аналізу конституційної скарги та долучених до неї матеріалів випливає, що у грудні 2017 року Товариство звернулось до Господарського суду Одеської області з позовом до Публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» в особі філії — Одеського обласного управління Публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України», в якому просило визнати виконавчий напис, вчинений 9 листопада 2017 року приватним нотаріусом Київського міського нотаріального округу Малим О. С., таким, що не підлягає виконанню. Господарський суд Одеської області рішенням від 29 березня 2018 року, залишеним без змін постановою Одеського апеляційного господарського суду від 18 липня 2018 року, задовольнив позов Товариства повністю.

Велика Палата Верховного Суду, застосувавши положення частини першої статті 88 Закону, постановою від 2 липня 2019 року скасувала рішення Господарського суду Одеської області від 29 березня 2018 року і постанову Одеського апеляційного господарського суду від 18 липня 2018 року та ухвалила нове рішення, яким відмовила Товариству у задоволенні його позову з огляду на те, що «загальний строк для звернення стягувача до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису становить не більше трьох років з дня виникнення у стягувача права вимоги до боржника незалежно від суб'єктного складу сторін у правовідносинах, тобто цей строк підлягає застосуванню й у відносинах між юридичними особами».

Суб'єкт права на конституційну скаргу просить Конституційний Суд України визнати положення частини першої статті 88 Закону такими, що не відповідають приписам статті 6, частини першої статті 8, статті 19, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Автор клопотання стверджує, що неконституційність оспорюваних положень Закону «має наслідком протиправне позбавлення права власності».

2. Вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Статтю 19 Конституції України встановлено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За Основним Законом України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

Згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури.

Отже, до виключних конституційних повноважень Верховної Ради України належить визначення організації і діяльності, у тому числі, нотаріату шляхом ухвалення відповідного закону.

В Україні як у демократичній державі основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 моти-

вувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020).

2.2. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 зазначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність; діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципами, зокрема, верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзаци другий, третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті такої основоположної його складової, як принцип юридичної визначеності; юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування); юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права (абзац четвертий пункту 4, абзац п'ятий, перше речення абзацу шостого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019).

У Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 року), зазначено, що принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права (пункт 44); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46).

В абзаці першому підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 Конституційний Суд України вказав, що вимогою верховенства права є дотримання принципу юридичної визначеності, що обумовлює

однакове застосування норми права, недопущення можливостей для її довільного трактування.

2.3. Закон встановлює порядок правового регулювання діяльності нотаріату в Україні (преамбула).

Нотаріат в Україні — це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності (частина перша статті 1 Закону).

За Законом до повноважень нотаріусів (пункт 19 частини першої статті 34) та консульських установ України (пункт 13 частини першої статті 38) належить вчинення такої нотаріальної дії, як вчинення виконавчого напису у порядку, встановленому Законом, Консульським статутом України та іншими актами законодавства України (стаття 39).

Відповідно до статті 18 Цивільного кодексу України нотаріус здійснює захист цивільних прав шляхом вчинення виконавчого напису на борговому документі у випадках і в порядку, встановлених законом.

У главі 14 «Вчинення виконавчих написів» Закону врегульовано питання стягнення грошових сум або витребування майна за виконавчим написом (стаття 87); умов вчинення виконавчих написів (стаття 88); змісту виконавчого напису (стаття 89); порядку стягнення за виконавчим написом (стаття 90); строку пред'явлення виконавчого напису (стаття 91).

За частиною першою статті 87 Закону для стягнення грошових сум або витребування від боржника майна нотаріуси вчиняють виконавчі написи на документах, що встановлюють заборгованість. Стягнення за виконавчим написом провадиться в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» (стаття 90 Закону).

У статті 3 Закону України «Про виконавче провадження» зазначено, що відповідно до цього закону підлягають примусовому виконанню рішення на підставі таких виконавчих документів, як, зокрема, виконавчі написи нотаріусів (пункт 3).

Таким чином, така нотаріальна дія, як вчинення виконавчого напису, є альтернативним позасудовим способом захисту цивільних прав, а виконавчий напис нотаріуса — самостійною підставою для задоволення вимог кредитора шляхом стягнення грошових сум або витребування майна від боржника за цим виконавчим документом, якщо така вимога є безспірною.

Відповідно до частини першої статті 88 Закону нотаріус вчиняє виконавчі написи, якщо подані документи підтверджують безспірність заборгованості або іншої відповідальності боржника перед стягувачем та за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року.

Із дослідження наведених положень Закону вбачається, що строки для вчинення виконавчого напису нотаріусом є відмінними залежно від кола учасників правовідносин: у відносинах між юридичними особами строк скорочений порівняно зі строком, який застосовується у відносинах між фізичними особами. Таким чином, встановлюючи порядок нормативного регулювання діяльності нотаріату в частині визначення строків, у межах яких нотаріус може вчинити виконавчий напис, законодавець запровадив чітку їх диференціацію залежно від суб'єктного складу учасників правовідносин.

Наведене дає підстави стверджувати, що передбачене оспорюваними положеннями Закону регулювання є реалізацією Верховною Радою України виключних повноважень визначити організацію і діяльність, у тому числі нотаріату, як це встановлено в пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що положення частини першої статті 88 Закону, відповідно до яких нотаріус вчиняє виконавчі написи за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між юридичними особами — не більше одного року, є чіткими, зрозумілими та однозначними, тобто таке нормативне регулювання виключає можливість довільного його трактування, тому застосування оспорюваних положень Закону особами (органами), діяльність яких ґрунтується на принципі верховенства права, жодним чином не призводить до протиправного позбавлення права власності.

Отже, положення частини першої статті 88 Закону не суперечать приписам статті 6, частини першої статті 8, статті 19, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425–ХІІ.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточною та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 1, 2020 No. 7-r(I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of the «Ukrkava» Limited Liability Company on the constitutionality of Article 88.1 of the Law «On Notary»

«Ukrkava» Limited Liability Company appealed to the Constitutional Court to declare unconstitutional the provisions of Article 88.1 of the Law «On Notary» (hereinafter referred to as the Law), according to which a notary makes executive inscriptions, if the submitted documents confirm the indisputability of the debt or other liability of debtor to the collector and provided that no more than three years have elapsed since the date of the right of claim, and no more than one year in relations between enterprises, institutions and organisations.

A notarial act such as executive inscription is an alternative out-of-court method of protecting civil rights, and a notary’s executive inscription is an independent basis for satisfying the creditor’s claims by recovering sums of money or claiming property from the debtor under this executive document, if such a requirement is indisputable.

The terms for making an executive inscription by a notary are different depending on the range of participants in the legal relationship: in relations between legal entities, the term is reduced compared to the term used in relations between individuals. Thus, establishing the procedure of normative regulation of the notary’s activity in terms of determining the terms within which the notary may make an executive inscription, the legislator introduced a clear differentiation depending on the subject composition of the parties.

The Constitutional Court considers that the disputed provisions of the Law, according to which the notary makes executive inscription provided that no more than three years have elapsed since the right of claim, and no more than one year in relations between legal entities, are clear, understandable and unambiguous, so that such normative regulation excludes the possibility of its arbitrary interpretation, therefore the application of the disputed provisions of the Law by persons (bodies) whose activities are based on the principle of the rule of law does not in any way lead to unlawful deprivation of property rights.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 88.1 of the Law «On Notary» as conforming to the Constitution of Ukraine (constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 5-rp/2016 dated July 8, 2016;

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

No. 6-r/2019 dated June 20, 2019;

No. 7-r/2020 dated June 11, 2020.

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

Separate opinion:

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Lytvynov expressed his separate opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат)
у справі за конституційною скаргою
Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини першої статті 88
Закону України «Про нотаріат»**

Конституційний Суд України 1 липня 2020 року ухвалив Рішення № 7-р(І)/2020 (далі — Рішення), у якому визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425–ХІІ (далі — Закон).

Згідно з частиною першою статті 88 Закону нотаріус вчиняє виконавчі написи, якщо подані документи підтверджують безспірність заборгованості або іншої відповідальності боржника перед стягувачем та за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року.

У Рішенні Конституційний Суд України виклав таке:

— «...строки для вчинення виконавчого напису нотаріусом є відмінними залежно від кола учасників правовідносин: у відносинах між юридичними особами строк скорочений порівняно зі строком, який застосовується у відносинах між фізичними особами. Таким чином, встановлюючи порядок нормативного регулювання діяльності нотаріату в частині визначення строків, у межах яких нотаріус може вчинити виконавчий напис, законодавець запровадив чітку їх диференціацію залежно від суб'єктного складу учасників правовідносин.

Наведене дає підстави стверджувати, що передбачене оспорюваними положеннями Закону регулювання є реалізацією Верховною Радою України виключних повноважень визначати організацію і діяльність, у тому числі нотаріату, як це встановлено в пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України»;

— «... положення частини першої статті 88 Закону, відповідно до яких нотаріус вчиняє виконавчі написи за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між юридичними особами — не більше одного року, є чіткими, зрозумілими та однозначними, тобто таке нормативне

регулювання виключає можливість довільного його трактування, тому застосування оспорюваних положень Закону особами (органами), діяльність яких ґрунтується на принципі верховенства права, жодним чином не призводить до протиправного позбавлення права власності» (абзаци десятий, одинадцятий, дванадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (далі — Закон № 2136) викласти окрему думку стосовно Рішення.

1. Згідно з Конституцією України Україна є, зокрема, правова держава (стаття 1); кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією України, та у порядку, визначеному законом (частина четверта статті 55); Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України; конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (стаття 151¹).

У частині другій статті 147 Конституції України передбачено, що діяльність Конституційного Суду України ґрунтується, зокрема, на принципі верховенства права.

Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції посідає особливе місце в системі органів державної влади, виконуючи специфічну функцію — здійснення конституційного контролю з метою забезпечення верховенства Конституції України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019).

Конституцією України та законом визначаються, у тому числі, порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Конституційного Суду України (стаття 153 Основного Закону України).

Згідно з частиною третьою статті 89 Закону № 2136 якщо Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким,

що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд України вказує на це у резолютивній частині рішення.

Наведене дає підстави вважати, що частина третя статті 89 Закону № 2136 запроваджена законодавцем на розвиток вказаних положень Основного Закону України задля забезпечення дієвості конституційного контролю у справах за конституційними скаргами, поданими до Конституційного Суду України, зокрема, за сукупністю таких умов: вичерпання особою всіх інших національних засобів юридичного захисту; застосування в остаточному судовому рішенні у справі особи закону України, який вона вважає таким, що суперечить Конституції України. Передбачене частиною третьою статті 89 Закону № 2136 повноваження не означає, що Конституційний Суд України має здійснювати контроль за застосуванням судами законів України. Назване повноваження може бути реалізоване Конституційним Судом України у виняткових випадках та з легітимною метою — забезпечення верховенства Конституції України, адже інакше фактично буде створено передумови для порушення принципу *res judicata*.

2. Положення частини першої статті 88 Закону застосовано в остаточному судовому рішенні у справі Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» — постанові Великої Палати Верховного Суду від 2 липня 2019 року.

Велика Палата Верховного Суду в пункті 80 названої постанови виклала такий висновок щодо застосування положень частини першої статті 88 Закону: «Загальний строк для звернення стягувача до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису становить не більше трьох років з дня виникнення у стягувача права вимоги до боржника незалежно від суб'єктного складу сторін у правовідносинах, тобто цей строк підлягає застосуванню й у відносинах між юридичними особами».

2.1. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України (частина третя статті 125 Основного Закону України), який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Згід-

но з пунктом 1 частини другої статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Велика Палата Верховного Суду у визначених законом випадках здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права.

Результат реалізації Верховним Судом повноважень щодо забезпечення сталості та єдності судової практики, у тому числі забезпечення однакового застосування судами норм права, слугує дороговказом у правозастосовній діяльності не тільки для органів судової влади, а й для широкого кола інших суб'єктів, оскільки учасники правовідносин у певних сферах суспільного життя повинні регулювати поведінку таким чином, щоб убезпечити себе від настання можливих негативних наслідків через невідповідність своєї поведінки встановленому Верховним Судом орієнтиру правозастосування. Це безпосередньо дістало підтвердження у положеннях процесуального законодавства, якими стосовно вимоги щодо законності й обґрунтованості судового рішення встановлено, зокрема, що при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду (частина четверта статті 236 Господарського процесуального кодексу України, частина п'ята статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України, частина шоста статті 368 Кримінального процесуального кодексу України, частина четверта статті 263 Цивільного процесуального кодексу України).

2.2. Відповідно до 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 (стаття 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

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

законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци другий, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

За Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, у тому числі, організація і діяльність нотаріату.

Діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципами, зокрема, верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

2.3. З аналізу пункту 80 постанови Великої Палати Верховного Суду від 2 липня 2019 року випливає, що для цілей застосування положень частини першої статті 88 Закону Велика Палата Верховного Суду визначила єдиний строк для вчинення виконавчого напису нотаріусом незалежно від суб'єктного складу учасників правовідносин.

Адресувавши суб'єктам правозастосування вказане трактування (тлумачення) положень Закону, Велика Палата Верховного Суду фактично змінила запроваджене Верховною Радою України нормативне регулювання умов вчинення нотаріусом виконавчих написів у частині визначення строків, у межах яких вчиняється така нотаріальна дія, а саме диференціацію цих строків залежно від суб'єктного складу учасників правовідносин. Таким чином, Велика Палата Верховного Суду втруtilась у сферу виключної конституційної компетенції законодавця всупереч приписам частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України.

Крім того, як вказано у Рішенні, оспорювані положення Закону є чіткими, зрозумілими та однозначними, тобто вста-

новлене ними нормативне регулювання виключає можливість довільного його трактування у правозастосовній діяльності. Тому надане Великою Палатою Верховного Суду тлумачення положень частини першої статті 88 Закону не узгоджується з принципом верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України), зокрема з такою його невід'ємною складовою, як юридична визначеність.

Отже, є підстави стверджувати, що Велика Палата Верховного Суду у постанові від 2 липня 2019 року застосувала положення частини першої статті 88 Закону, витлумачивши їх у спосіб, що не відповідає Конституції України.

Варто зауважити, що результат реалізації Верховним Судом повноважень щодо забезпечення сталості та єдності судової практики, у тому числі забезпечення однакового застосування судами норм права, не повинен суперечити запровадженому Верховною Радою України нормативному регулюванню суспільних відносин, адже інакше уможлиблюється спотворення результату волевиявлення парламенту з питань, віднесених до його компетенції, і, як наслідок, порушення конституційного принципу поділу влади.

2.4. Аргументуючи висновок, що загальний строк для звернення до нотаріуса із заявою про вчинення виконавчого напису становить три роки незалежно від суб'єктного складу сторін правовідносин, Велика Палата Верховного Суду, зокрема, у пункті 41 постанови від 2 липня 2019 року вказала, що: «... нормативно визначені відмінні строки для фізичних осіб-боржників і юридичних осіб-боржників у випадку звернення юридичних осіб-кредиторів до нотаріуса для вчинення виконавчого напису стосовно їх майна є відмінністю у поводженні з цими боржниками в аналогічних ситуаціях. Така відмінність у світлі умов сьогодення без об'єктивного та розумного обґрунтування створює для фізичних осіб-боржників нерівні у порівнянні з юридичними особами-боржниками умови у правовідносинах з юридичними особами-кредиторами щодо реалізації права на мирне володіння майном. Отже, Велика Палата Верховного Суду вважає, що встановлення для кредитора-юридичної особи більшого строку для звернення до нотаріуса для вчинення ним виконавчого напису стосовно майна фізичної особи-боржника у порівнянні з юридичною особою-боржником є дискримінацією фізичної особи-боржника за ознакою її статусу».

У зв'язку з наведеним необхідно звернути увагу на те, що Верховний Суд, як суб'єкт права на конституційне подання, має необхідний обсяг правоздатності порушувати перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону України, у тому числі і з метою дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина та для забезпечення конституційного порядку у сфері функціонування, зокрема, нотаріату.

Підсумовуючи викладене, зазначаю, що Конституційний Суд України у Рішенні мав би вказати на те, що Велика Палата Верховного Суду у постанові від 2 липня 2019 року у справі Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» застосувала положення частини першої статті 88 Закону, витлумачивши їх у спосіб, що не відповідає Конституції України.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. М. ЛИТВИНОВ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частин першої, другої статті 23
Закону України «Про іпотеку»**

м. Київ
14 липня 2020 року
№ 8-р/2020

Справа № 3-67/2019(1457/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича — головуючого, **Головатого** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича — доповідача, **Мойсика** Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Філока** Петра Годосьовича, **Юровської** Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898—IV (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 38, ст. 313).

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

у с т а н о в и в:

1. Дерменжи А. В. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо перевірки на відповідність положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898—IV (далі — Закон

№ 898), які застосовані в остаточному судовому рішенні у його справі — ухвалі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 листопада 2016 року.

У статті 23 Закону № 898 передбачено, що у разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, у тому числі в порядку спадкування чи правонаступництва, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою (частина перша); особа, до якої перейшло право власності на предмет іпотеки, набуває статус іпотекодавця і має всі його права і несе всі його обов'язки за іпотечним договором у тому обсязі і на тих умовах, що існували до набуття ним права власності на предмет іпотеки (частина друга).

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

Між Відкритим акціонерним товариством акціонерним банком «Укргазбанк», правонаступником якого є Публічне акціонерне товариство акціонерний банк «Укргазбанк» (далі — Банк), та Косіновим О. І. 26 грудня 2007 року був укладений кредитний договір, а 9 червня 2008 року між Банком, Косіновим О. І. та Зайцевим П. В. був укладений договір іпотеки, за умовами якого в іпотеку Банку було передано будинок № 31 (літера В-5) по вулиці Тимурівців у місті Харкові, та того ж дня до Державного реєстру іпотек та Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна внесено записи про обтяження предмета іпотеки.

На підставі заочного рішення Московського районного суду міста Харкова від 11 вересня 2009 року позов Косінова О. І. та Зайцева П. В. до Банку було задоволено: визнано недійсним договір іпотеки від 9 червня 2008 року; внесено до Державного реєстру іпотек відомості про виключення запису щодо будинку № 31 (літера В-5) по вулиці Тимурівців у місті Харкові та знято заборону на його відчуження.

Апеляційний суд Харківської області 4 квітня 2012 року ухвалив рішення за апеляційною скаргою Банку на заочне рішення Московського районного суду міста Харкова від 11 вересня 2009 року, яким рішення суду першої інстанції скасував, а у задоволенні позову Косінова О. І. та Зайцева П. В. відмовив.

У Державному реєстрі іпотек та Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна 14 травня 2012 року були

поновлені записи щодо обтяження іпотекою будинку № 31 (літера В-5) по вулиці Тимурівців у місті Харкові.

У період відсутності у Державному реєстрі іпотек та Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна записів щодо обтяження предмета іпотеки за договором від 26 грудня 2007 року квартира № 102, розташована у будинку № 31 (літера В-5) по вулиці Тимурівців у місті Харкові, була відчужена декілька разів, а останнім її власником став Дерменжи А. В. на підставі нотаріально посвідченого договору купівлі-продажу від 7 травня 2012 року.

У липні 2013 року Банк звернувся до суду з позовом до Дерменжи А. В. про звернення стягнення на предмет іпотеки. Московський районний суд міста Харкова рішенням від 24 липня 2014 року, зокрема, в рахунок погашення заборгованості за кредитним договором від 26 грудня 2007 року позичальника Косінова О. І. на користь Банку за договором іпотеки від 9 червня 2008 року звернув стягнення на предмет іпотеки, а саме квартиру № 102, розташовану в будинку № 31 (літера В-5) по вулиці Тимурівців у місті Харкові, яка належить Дерменжи А. В., шляхом проведення прилюдних торгів у межах процедури виконавчого провадження, передбаченої Законом України «Про виконавче провадження», за початковою ціною продажу предмета іпотеки у розмірі 90 % його вартості, визначеної суб'єктом оціночної діяльності відповідно до законодавства України, але не нижчою за звичайні ціни на цей вид майна.

Апеляційний суд Харківської області рішенням від 15 березня 2016 року рішення Московського районного суду міста Харкова від 24 липня 2014 року змінив, доповнивши його резолютивну частину стосовно порядку звернення стягнення на нерухоме майно та зазначивши, що звернення стягнення на нерухоме майно здійснюється шляхом проведення прилюдних торгів у межах процедури виконавчого провадження, передбаченої Законом України «Про виконавче провадження», за початковою ціною, визначеною суб'єктом оціночної діяльності, у розмірі 688 100 грн, але не нижчою за звичайні ціни на цей вид майна.

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ ухвалою від 7 листопада 2016 року рішення Московського районного суду міста Харкова від 24 липня 2014 року в незмінній після апеляційного перегляду частині та рішення Апеляційного суду Харківської області від 15 березня 2016 року залишив без змін.

Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує, що внаслідок застосування судами положень частин першої, другої статті 23 Закону № 898 було порушено «його право володіти та розпоряджуватися своєю власністю, у тому числі і право на отримання попереднього і повного відшкодування при примусовому відчуженні». Автор клопотання зазначає, що невідповідність положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України оспорюваних положень Закону № 898 «призводить до фактичного безпідставного позбавлення права власності, чим порушуються принципи непорушності права власності та справедливої рівноваги».

2. Вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократичною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, які рівні перед законом (частина четверта статті 13 Основного Закону України).

Згідно зі статтею 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша); право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом (частина друга); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта); примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (частина п'ята).

Конституційний Суд України зазначив, що відповідно до Конституції України визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008); зміст права власності охоплює права володіння, користування і розпорядження власником своїм майном, які він здійснює на власний розсуд (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 9 листопада 2011 року № 14-рп/2011).

Із приписів Конституції України випливає, що кожен, хто не є власником, не має права створювати перешкод власнику у здійсненні належного йому права, а також вчиняти будь-які інші дії, спрямовані на порушення або обмеження правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження майном; права володіння, користування та розпорядження власністю є рівними для всіх осіб (власників).

Проте право власності, в тому числі й приватної, не є абсолютним; його здійснення має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами частини третьої статті 13, частини сьомої статті 41 Основного Закону України, в яких зазначається, що власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, правам, свободам та гідності громадян (друге і третє речення абзацу другого пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 також зауважив, що за Конституцією України держава визначає та рівним чином захищає усі форми власності, кожна з яких може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів України (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; правовий режим власності; засади цивільно-правової відповідальності (пункти 1, 7, 22 частини першої статті 92).

Правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користуван-

ня та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000). Для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

3. Відповідно до Цивільного кодексу України (далі — Кодекс) зобов'язанням є правовідношення, в якому одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь другої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від вчинення певної дії (негативне зобов'язання), а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку (частина перша статті 509); зобов'язання має виконуватися належним чином відповідно до умов договору та вимог Кодексу, інших актів цивільного законодавства, а за відсутності таких умов та вимог — відповідно до звичаїв ділового обороту або інших вимог, що звичайно ставляться (частина перша статті 526); виконання зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою, притриманням, завдатком, правом довірчої власності (частина перша статті 546).

Згідно зі статтею 572 Кодексу за заставою кредитор (заставодержатель) має право у разі невиконання боржником (заставодавцем) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення за рахунок заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (право застави).

За частиною першою статті 575 Кодексу іпотекою є застава нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи.

Іпотека — це вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника у

порядку, встановленому Законом № 898 (абзац третій статті 1 Закону № 898).

Відповідно до статті 3 Закону № 898 іпотека виникає на підставі договору, закону або рішення суду (перше речення частини першої); іпотека має похідний характер від основного зобов'язання і є дійсною до припинення основного зобов'язання або до закінчення строку дії іпотечного договору (частина п'ята).

Згідно зі статтею 9 Закону № 898 іпотекодавець має право володіти та користуватись предметом іпотеки відповідно до його цільового призначення, якщо інше не встановлено Законом № 898 (перше речення частини першої); іпотекодавець має право виключно на підставі згоди іпотекодержателя, зокрема, відчужувати предмет іпотеки (абзац четвертий частини третьої).

За частиною третьою статті 12 Закону № 898 правочин щодо відчуження іпотекодавцем переданого, зокрема, в іпотеку майна без згоди іпотекодержателя є недійсним.

У статті 17 Закону № 898 визначено підстави припинення іпотеки, якими є, зокрема, припинення основного зобов'язання або закінчення строку дії іпотечного договору, реалізація предмета іпотеки відповідно до Закону № 898, набуття іпотекодержателем права власності на предмет іпотеки, визнання іпотечного договору недійсним (частина перша), а також передбачено, що відомості про припинення іпотеки підлягають державній реєстрації у встановленому законодавством порядку (частина третя).

Згідно зі статтею 23 Закону № 898 у разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, у тому числі в порядку спадкування чи правонаступництва, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою (частина перша); особа, до якої перейшло право власності на предмет іпотеки, набуває статус іпотекодавця і має всі його права і несе всі його обов'язки за іпотечним договором у тому обсязі і на тих умовах, що існували до набуття ним права власності на предмет іпотеки (частина друга).

Відповідно до статті 33 Закону № 898 у разі невиконання або неналежного виконання боржником основного зобов'язання іпотекодержатель має право задовольнити свої вимоги за основним зобов'язанням шляхом звернення стягнення на предмет іпотеки, якщо інше не передбачено законом (перше речення частини першої); звернення стягнення на предмет іпотеки здійс-

нюється на підставі рішення суду, виконавчого напису нотаріуса або згідно з договором про задоволення вимог іпотекодержателя (частина четверта).

Таким чином, із наведених законодавчих положень вбачається, що іпотека є специфічним видом забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні його власника, який обмежений у правомочності самостійно розпоряджатися предметом іпотеки. Тобто іпотека обмежує такий елемент права власності, як право розпорядження нерухомим майном, яке є предметом іпотечного договору. Значений вид забезпечення виконання зобов'язання передбачає стимулювання боржника до належного виконання зобов'язання та запобігання негативним наслідкам, що настають у разі порушення ним свого зобов'язання. У разі порушення боржником свого зобов'язання до особи, яка передала в іпотеку нерухоме майно для забезпечення виконання такого зобов'язання, можуть бути застосовані заходи цивільно-правової відповідальності у виді звернення стягнення на предмет іпотеки. Особливістю цього виду забезпечення виконання зобов'язання є те, що обтяження майна іпотекою відбувається незалежно від зміни власника такого майна, тому стосовно кожного наступного власника іпотечного майна виникають ризики настання відповідальності перед іпотекодержателем за невиконання боржником основного зобов'язання, зокрема звернення стягнення на предмет іпотеки.

3.1. З аналізу конституційної скарги Дерменжи А. В. випливає, що аргументація тверджень щодо неконституційності оспорюваних положень Закону № 898 фактично спрямована на доведення невідповідності положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України окремих положень частини першої статті 23 Закону № 898, якими передбачено, що іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою.

Згідно з частиною першою статті 4 Закону № 898 обтяження нерухомого майна іпотекою підлягає державній реєстрації відповідно до закону (перше речення). Ці положення збігаються з положеннями абзацу четвертого пункту 4 частини першої статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952–IV зі змінами (далі — Закон № 1952), який регулює відносини,

що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, і спрямований на забезпечення визнання та захисту державою таких прав.

За Законом № 1952 державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (пункт 1 частини першої статті 2); обтяження — це заборона або обмеження розпорядження та/або користування нерухомим майном, встановлені законом, актами уповноважених на це органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, або такі, що виникли з правочину (пункт 5 частини першої статті 2); речові права на нерухоме майно та їх обтяження, що підлягають державній реєстрації відповідно до Закону № 1952, виникають з моменту такої реєстрації (частина друга статті 3).

З аналізу наведених положень Закону № 1952 випливає, що обтяження нерухомого майна іпотекою передбачає заборону або обмеження розпорядження та/або користування нерухомим майном та виникає з моменту внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що є офіційним визнанням і підтвердженням державою факту такого обтяження.

Відповідно до статті 32 Закону № 1952 інформація про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження, що міститься у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, є відкритою, загальнодоступною та платною, крім випадків, передбачених Законом № 1952 (частина перша); для фізичних та юридичних осіб інформація за об'єктом нерухомого майна та суб'єктом речового права надається в електронній формі через офіційний вебсайт Міністерства юстиції України, за умови ідентифікації такої особи (фізичної або юридичної) з використанням електронного цифрового підпису чи іншого альтернативного засобу ідентифікації особи, або в паперовій формі (абзац перший частини другої).

Вказане нормативне регулювання дає підстави стверджувати, що набувач предмета іпотеки не позбавлений можливості отримувати інформацію про обтяження майна іпотекою самостійно або за допомогою третіх осіб та здатний виявити розумну обачність, щоб убезпечити себе від негативних наслідків, пов'язаних із набуттям статусу іпотекодавця, у тому числі і тих, що можуть

настати у разі невиконання основного зобов'язання. Хоча обтяження майна іпотекою і впливає на можливість реалізації набувачем іпотечного майна свого конституційного права власності через обмежену правомочність розпоряджатися предметом іпотеки, втручання у таке право є мінімальним та спрямоване на врахування інтересів усіх суб'єктів вказаних правовідносин.

Отже, положення частини першої статті 23 Закону № 898 не порушують розумного балансу між правами та інтересами іпотекодержателя (кредитора) і іпотекодавця (набувача іпотечного майна). До того ж факт обізнаності набувача іпотечного майна щодо перебування нерухомого майна в іпотеці не має істотного значення, адже відчуження предмета іпотеки іпотекодавцем за згодою або без згоди іпотекодержателя жодним чином не припиняє іпотеки. Водночас набувач іпотечного майна, до відома якого не доведено інформацію про те, що нерухоме майно є предметом іпотеки, володіє достатніми засобами юридичного захисту, передбаченими чинним законодавством України, у разі порушення його конституційного права власності, а також вимог закону при вчиненні правочину.

Конституційний Суд України зазначає, що положення частини першої статті 23 Закону № 898, які визначають наслідки переходу права власності на предмет іпотеки до третьої особи, безпосередньо не стосуються питання позбавлення іпотекодавця (набувача іпотечного майна) права власності на предмет іпотеки або ж його примусового відчуження у зв'язку зі зверненням стягнення на предмет іпотеки.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 23 Закону № 898 не суперечать положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України.

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

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є неприйнятність конституційної скарги (пункт 4 статті 62); сенат Конституційного Суду України чи Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону (частина четверта статті 63).

Дерменжи А. В. порушує перед Конституційним Судом України питання про відповідність положень частини другої статті 23 Закону № 898 положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України, проте не наводить належного обґрунтування тверджень щодо їх неконституційності.

Вказане є підставою для закриття конституційного провадження у справі в цій частині на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частини першої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898—IV.

2. Закрити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898—IV на підставі пункту 4 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — неприйнятність конституційної скарги.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 14, 2020 No. 8-r/2020 in the case upon the constitutional complaint of Andrii Dermenzhy regarding the conformity of the provisions of Articles 23.1, 23.2 of the Law on Mortgage with the Constitution (constitutionality)

A. Dermenzhy appealed to the Constitutional Court to review the conformity of the provisions of Articles 23.1, 23.2 of the Law on Mortgage dated June 5, 2003 No. 898–IV (hereinafter referred to as the Law No. 898) with the provisions of Articles 23.1, 41.2, 41.4 and 41.5 of the Constitution.

Article 23 of the Law No. 898 stipulates that in the case of transfer of ownership (right of economic management) of a mortgage from the mortgagor to another person, including by inheritance or succession, the mortgage is valid for the purchaser of the real estate, even if he has not been informed about the encumbrance of the property by mortgage (Article 23.1); the person to whom the ownership of the mortgage has passed acquires the status of a mortgagor and has all his rights and bears all his obligations under the mortgage agreement to the extent and on the conditions that existed before his acquisition of ownership of the mortgage (Article 23.2).

It follows from the provisions of the Constitution that everyone who is not the owner has no right to create obstacles to the owner in exercising his right, as well as to take any other actions aimed at violating or restricting the owner's powers to own, use and dispose property; the rights to own, use and dispose property are equal for all persons (owners).

A mortgage is a specific type of security for the obligation of real estate that remains in the possession and use of its owner, who is limited in the right to independently dispose the subject of the mortgage. That is, the mortgage restricts such an element of property rights as the right to dispose real estate, which is the subject of the mortgage agreement. This type of security provides for the incentive of the debtor to properly fulfil the obligation and prevent the negative consequences that occur in case of breach of his obligation.

In the event that the debtor violates his obligation to the person who mortgaged the real estate to ensure the fulfilment of such an obligation, civil liability measures may be applied in the form of foreclosure on the subject of the mortgage. The peculiarity of this type of security is that the encumbrance of the property occurs regardless of the change of owner of such property, so for each subsequent owner of the mortgage property there are risks of liability to the mortgagee for default by the debtor, including foreclosure on the mortgage.

It follows from the analysis of the provisions of the Law on State Registration of Real Rights to Immovable Property and Their Encumbrances dated July 1, 2004 No. 1952–IV (hereinafter referred to as Law No. 1952) that encumbrance of immovable property by mortgage prohibits or restricts the disposal and/or use of immovable property and arises from the moment of entering the relevant information into the State Register of Real Rights to Immovable Property, which is the official recognition and confirmation by the state of the fact of such encumbrance.

Pursuant to Article 32 of the Law No. 1952, information on registered rights to immovable property and their encumbrances included in the State Register of Real Rights to Immovable Property is open, publicly available and paid, except as provided by the Law No. 1952 (Article 32.1); for individuals and legal entities, information on real estate and the subject of property law is provided in electronic form through the official website of the Ministry of Justice of Ukraine, subject to identification of such person (natural or legal) using electronic digital signature or other alternative means of identification, or in paper form (Article 32.2.1).

The respective regulation gives grounds to state that the purchaser of the subject of the mortgage is not deprived of the opportunity to obtain information about the encumbrance of the mortgage alone or with the assistance of third parties and is able to exercise reasonable caution to protect himself from the negative consequences of acquiring mortgagor status, and those that may occur in the event of default. Although encumbrance of property by mortgage affects the ability of the purchaser of mortgage property to exercise his constitutional right of ownership due to the limited right to dispose the subject of the mortgage, interference with such a right is minimal and aimed at taking into account the interests of all subjects.

The provisions of Article 23.1 of the Law No. 898 do not violate a reasonable balance between the rights and interests of the mortgagee

(creditor) and the mortgagor (purchaser of mortgage property). In addition, the fact of awareness of the purchaser of mortgaged property about the stay of real estate in the mortgage is not significant, because the alienation of the subject of the mortgage by the mortgagor with or without the consent of the mortgagee in no way terminates the mortgage. At the same time, a bona fide purchaser of mortgaged property, who has not been informed that the real estate is the subject of the mortgage, has sufficient legal remedies under current legislation of Ukraine in case of violation of his constitutional property rights as well as the requirements of the law when making a transaction.

The Constitutional Court notes that the provisions of Article 23.1 of the Law No. 898, which determine the consequences of the transfer of ownership of a mortgage to a third party, do not directly address the issue of deprivation of the mortgagor (purchaser of mortgaged property) of ownership of the mortgage with foreclosure on the subject of the mortgage.

The applicant also raised the issue of compliance of the provisions of Article 23.2 of the Law No. 898 with the provisions of Articles 41.1, 41.2, 41.4 and 41.5 of the Constitution, but did not provide proper substantiation of the allegations regarding their unconstitutionality.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 23.1 of the Law on Mortgage as such that comply with the Constitution (constitutional).

The constitutional proceedings in the case on the conformity with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 23.2 of the Law on Mortgage shall be terminated on the basis of Article 62.1.4 of the Law on the Constitutional Court of Ukraine, i.e. inadmissibility of a constitutional complaint.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 14-rp/2000 dated December 13, 2000;

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

No. 24-rp/2008 dated October 16, 2008;

No. 14-rp/2011 dated November 9, 2011.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства
«Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний
інвестиційний фонд „АВАНПОСТ“»
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
абзацу восьмого частини п'ятої статті 11 Закону України
«Про управління об'єктами державної власності»**

м. Київ
22 липня 2020 року
№ 8-р(1)/2020

Справа № 3-313/2019(7438/19)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний інвестиційний фонд „АВАНПОСТ“» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185–V (Відомості Верховної Ради України, 2006 р., № 46, ст. 456) зі змінами.

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

у с т а н о в и в:

1. Акціонерне товариство «Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний інвестиційний фонд „АВАНПОСТ“» звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є некон-

ституційним), абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V зі змінами (далі — Закон), положення якого застосовані в остаточному судовому рішенні у його справі — постанові Верховного Суду від 4 вересня 2019 року.

Згідно з оспорюваними положеннями Закону «господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків, які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету частину чистого прибутку у розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, встановлених на відповідний рік, але не менше 30 відсотків, до 1 липня року, що настає за звітним; на суму таких коштів органами доходів і зборів нараховується пеня у порядку, визначеному абзацом шостим цієї частини, яка сплачується до загального фонду Державного бюджету України».

Суб'єкт права на конституційну скаргу просить Конституційний Суд України визнати абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону таким, що «не відповідає частині четвертій статті 13, статті 21, частинам другій та третій статті 22, частині першій та другій статті 24, частинам першій та четвертій статті 41, частині першій статті 67 Конституції України (у тому числі у їх системному взаємозв'язку з частиною першою статті 8 Конституції України)».

Автор клопотання вважає, що оспорювані положення Закону порушують гарантоване Основним Законом України право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також порушують право приватної власності.

2. У процесі розгляду Конституційним Судом України цієї справи абзацом другим підпункту «а» підпункту 75 пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14 січня 2020 року № 440-IX до абзацу восьмою частини п'ятої статті 11 Закону внесено зміни, а саме слова «органами доходів і зборів» замінено словами «податковими органами».

Конституційний Суд України вважає, що внесення вказаних змін не впливає на суть оспорюваних положень Закону.

3. Вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України; справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права; у сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

У Доповіді «Верховенство права» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), схвалений на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, визначено, що обов'язковими елементами верховенства права є, зокрема, заборона дискримінації та рівність перед законом (пункт 41), а також зазначено, що будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою (пункт 64).

3.2. Основним Законом України передбачено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, які рівні перед законом (частина четверта статті 13); кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом;

ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41).

Конституційний Суд України зазначив, що правова сутність статей 13 і 41 Конституції України полягає у проголошенні рівних можливостей володіння, користування і розпорядження власністю та гарантіях держави щодо забезпечення захисту цих прав (абзац тринадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002); правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах; разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003).

Конституція України прямо встановлює заборону протиправного позбавлення власника права власності (частина четверта статті 41); непорушність цього права означає передусім невтручання будь-кого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004).

Конституційний Суд України (Перший сенат) у Рішенні від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019 вказав, що право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

3.3. Відповідно до положень частини першої статті 41, частини першої статті 42 Конституції України кожен має право

володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, займатися підприємницькою діяльністю, не забороненою законом; такі конституційні права особи можуть реалізовувати, зокрема, через товариства, які поділяються на підприємницькі та непідприємницькі; корпоративні права учасників товариства є об'єктом захисту, передбаченого частиною четвертою статті 13 Основного Закону України (абзац перший підпункту 3.1, абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 січня 2010 року № 1-рп/2010).

Конституційний Суд України враховує, що положення статті 41 Конституції України кореспондуються з відповідними положеннями статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Перший протокол), за якими кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, а також бере до уваги прецедентну практику тлумачення Європейським судом з прав людини названих положень Першого протоколу.

Європейський суд з прав людини визнає, що акції компанії безсумнівно мають економічну цінність та становлять «майно» в розумінні статті 1 Першого протоколу (§ 91 рішення у справі «*Sovtransavto Holding v. Ukraine*» від 25 липня 2002 року, заява № 48553/99).

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що передбачені частиною четвертою статті 13, статтею 41 Основного Закону України гарантії захисту права власності поширюються на корпоративні права учасника господарської організації. Тому втручання в корпоративні права учасника господарської організації має бути обумовлене суспільною необхідністю, здійснюватися відповідно до закону з дотриманням принципу верховенства права та застосуванням заходів, які не є надто обтяжливими для його прав і свобод. Запроваджуючи нормативне регулювання суспільних відносин щодо реалізації учасником господарської організації корпоративних прав, законодавець має ухвалювати відповідні галузеві закони, дотримуючись єдиних конституційних принципів та забезпечуючи розумне співвідношення інтересів кожного з учасників правовідносин.

4. Господарський кодекс України (далі — Кодекс) встановлює відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності (господарювання), яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності (абзац перший преамбули); конституційні основи правового господарського порядку в Україні становлять, зокрема, забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, недопущення використання власності на шкоду людині і суспільству; право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом (частина друга статті 5).

За статтею 2 Кодексу учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Суб'єкт господарювання — господарська організація, яка може бути утворена за рішенням власника (власників) майна або уповноваженого ним (ними) органу, а у випадках, спеціально передбачених законодавством, також за рішенням інших органів, організацій і фізичних осіб шляхом заснування нової господарської організації, злиття, приєднання, виділу, поділу, перетворення діючої (діючих) господарської організації (господарських організацій) з додержанням вимог законодавства (частина перша статті 56 Кодексу).

Згідно зі статтею 22 Кодексу, яка визначає особливості управління господарською діяльністю у державному секторі економіки, держава здійснює управління державним сектором економіки відповідно до засад внутрішньої і зовнішньої політики (частина перша); суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (частина друга); держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання,

що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління (частина п'ята).

З дослідження наведених положень Кодексу вбачається, що держава через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління здійснює управління суб'єктами господарювання державного сектора економіки та має вирішальний вплив на їх господарську діяльність; названі повноваження мають здійснюватися з дотриманням конституційних основ правового господарського порядку в Україні.

Відносини, пов'язані з управлінням корпоративними правами держави, регулюються Законом, іншими законами України та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них (стаття 172 Кодексу).

4.1. Закон згідно з Конституцією України визначає правові основи управління об'єктами державної власності (преамбула).

За статтю 1 Закону управління об'єктами державної власності — це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

Об'єктами управління державної власності є, зокрема, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (абзац п'ятий частини першої статті 3 Закону).

Корпоративні права — це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами (частина перша статті 167 Кодексу).

Європейський суд з прав людини в аспекті статті 1 Першого протоколу вказав, що акція компанії є комплексною річчю; це засвідчує, що власник володіє акцією компанії разом із відповідними правами; це включає право на частку в активах компанії в разі її ліквідації, але водночас й інші безумовні права, особливо

право голосу та право впливати на управління компанією (§ 60 рішення у справі «*Olczak v. Poland*» від 7 листопада 2002 року, заява № 30417/96).

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України зазначає, що на право власника частки у статутному капіталі господарської організації на участь в її управлінні, яке є складовою корпоративного права, поширюються гарантії, передбачені частиною четвертою статті 13, статтею 41 Основного Закону України. Захищеність вказаного права на конституційному рівні означає, що втручання у таке право допускається у виняткових випадках з метою суспільної необхідності, виключно на підставі закону та з дотриманням засад справедливості, пропорційності.

Відповідно до положень частини п'ятої статті 11 Закону господарська організація, у статутному капіталі якої є корпоративні права держави, за підсумками календарного року зобов'язана спрямувати частину чистого прибутку на виплату дивідендів згідно з порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України (абзац перший); господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, до 1 травня року, що настає за звітним, приймають рішення про відрахування не менше 30 відсотків чистого прибутку на виплату дивідендів (абзац четвертий); господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, сплачують до Державного бюджету України дивіденди у строк не пізніше 1 липня року, що настає за звітним, нараховані пропорційно розміру державної частки (акцій) у їх статутних капіталах (абзац п'ятий); господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави в яких становить 100 відсотків, сплачують дивіденди безпосередньо до Державного бюджету України у строк не пізніше 1 липня року, що настає за звітним, у розмірі базових нормативів відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, але не менше 30 відсотків, пропорційно розміру державної частки (акцій) у статутних капіталах господарських товариств, акціонером яких є держава і володіє в них контрольним пакетом акцій (абзац шостий); господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків, які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає

за звітним, сплачують до державного бюджету частину чистого прибутку у розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, встановлених на відповідний рік, але не менше 30 відсотків, до 1 липня року, що настає за звітним; на суму таких коштів податковими органами нараховується пеня у порядку, визначеному абзацом шостим цієї частини, яка сплачується до загального фонду Державного бюджету України (абзац восьмий).

З аналізу наведених положень Закону випливає, що нормативне регулювання, передбачене абзацом восьмим частини п'ятої його статті 11, спрямоване на забезпечення отримання державою частини чистого прибутку господарської організації державного сектора економіки у разі неприйняття рішення про нарахування дивідендів, а встановлений оспорюваними положеннями Закону обов'язок спрямувати частину чистого прибутку на користь держави є імперативним та не потребує волевиявлення учасників господарської організації.

Конституційний Суд України вважає, що передбачений оспорюваними положеннями Закону механізм, який полягає в обов'язковому спрямуванні частини чистого прибутку до державного бюджету без волевиявлення учасників господарської організації, обмежує їх корпоративні права, зокрема таку складову, як правомочність на участь в управлінні господарською організацією. Вказане нормативне регулювання ставить державу у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками господарської організації державного сектора економіки, тобто є дискримінаційним, оскільки, визначаючи правові основи управління об'єктами державної власності, законодавець не передбачив можливості спрямування частини чистого прибутку на користь таких учасників у разі неприйняття рішення про нарахування дивідендів. Водночас саме держава через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління здійснює управління суб'єктами господарювання державного сектора економіки та має вирішальний вплив на їх господарську діяльність.

Таким чином, запроваджене абзацом восьмим частини п'ятої статті 11 Закону обмеження не можна вважати конституційно допустимим, адже таке нормативне регулювання не узгоджується з умовами, які уможливають втручання держави у право власності, зокрема із дотриманням засад справедливості, пропорційності.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону суперечить частині першій статті 8, частині четвертій статті 13, частинам першій, четвертій статті 41 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185–V зі змінами.

2. Абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185–V зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

**ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 22, 2020 No. 8-r(I)/2020 in the case upon the constitutional complaint of the Stock Company Closed Non-Diversified Venture Corporate Investment Fund AVANPOST on compliance of paragraph 8 of Article 11.5 of the Law of Ukraine «On Management of State Property» with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

Stock Company Closed Non-Diversified Venture Corporate Investment Fund AVANPOST appealed to the Constitutional Court

to declare paragraph 8 of Article 11.5 of the Law of Ukraine «On Management of State Property» of September 21, 2006 No. 185–V as amended (hereinafter — the Law) unconstitutional, according to the provision of which «companies with authorised capital of the state and companies with 50 and more percent of shares (stakes) in the authorised capital of companies, the share of which is 100 percent, which have not decided to accrue dividends before May 1 of the year following the reporting year, shall pay to the state budget part of the net profit in the amount determined by the basic standards of deduction of the share of profit directed to the payment of dividends set for the year, but not less than 30 percent, by July 1 of the year following the reporting year; the amount of such funds is accrued by the bodies of revenues and fees in the manner prescribed by paragraph six of this part, which is paid to the general fund of the State Budget of Ukraine».

The petitioner considers that the disputed provisions of the Law violate the right guaranteed by the Basic Law to everyone to possess, use and dispose their property, as well as violate the right to private property.

The guarantees of protection of property rights provided for in Articles 13.4 and 41 of the Basic Law apply to the corporate rights of a member of an economic organisation. Therefore, interference with the corporate rights of a member of an economic organisation must be conditioned by public necessity, as well as carried out in accordance with the law in compliance with the rule of law and the application of measures that are not too burdensome for his or her rights and freedoms. Introducing normative regulation of public relations regarding the exercise of corporate rights by a member of an economic organisation, the legislator must adopt relevant sectoral laws, adhering to common constitutional principles and ensuring a reasonable balance of interests of each of the participants in legal relations.

The examination of Commercial Procedure Code provisions demonstrates that the state through the system of organisational and economic powers of the relevant authorities manages the entities of the public sector of the economy and has a decisive influence on their economic activities; these powers must be exercised in compliance with the constitutional foundations of the legal economic order in Ukraine.

The Constitutional Court notes that the right of the owner of a share in the authorised capital of an economic organisation to

participate in its management, which is a component of corporate law, is subject to the guarantees provided for in Articles 13.4 and 41 of the Basic Law. The protection of this right at the constitutional level means that interference with such a right is allowed in exceptional cases for reasons of public necessity, exclusively on the basis of law and in compliance with the principles of justice and proportionality.

From the analysis of the mentioned provisions of the Law it follows that the regulation provided for in paragraph 8 of Article 11.5 is aimed at ensuring that the state receives part of the net profit of the economic organisation of the public sector in case of failure to decide on accrual of dividends, and the obligation established by the disputed provisions of the Law to direct part of the net profit in favour of the state is imperative and does not require the will of the members of the economic organisation.

The Constitutional Court considers that the mechanism envisaged by the disputed provisions of the Law, which consists in the obligatory transfer of part of the net profit to the state budget without the will of the members of the economic organisation, restricts their corporate rights, including such a component as the right to participate in the economic organisation management. Mentioned normative regulation puts the state in a privileged position in comparison with other members of the economic organisation of the state sector of the economy, that is, it is discriminatory, because, determining the legal basis for the management of state property, the legislator did not provide for the possibility of directing part of the net profit in favour of such participants in case of failure to decide on the accrual of dividends. At the same time, it is the state through the system of organisational and economic powers of the relevant authorities that manages the entities of the public sector of the economy and has a decisive influence on their economic activities.

The restriction introduced by paragraph 8 of Article 11.5 of the Law cannot be considered constitutionally permissible, as such normative regulation is not consistent with the conditions that allow state interference with property rights, in particular with observance of the principles of justice and proportionality.

Thus, the Constitutional Court held to declare the provisions of paragraph 8 of Article 11.5 of the Law «On Management of State Property» as such that do not comply with the Constitution of Ukraine (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

No. 16-рп/2004 dated November 11, 2004;

No. 1-рп/2010 dated January 12, 2010;

No. 3-р(І)/2019 dated June 5, 2019.

Judgments of the European Court of Human Rights:

— «Sovtransavto Holding v. Ukraine» of 25 July 2002 (application No. 48553/99);

— «Olczak v. Poland» 7 of November 2002 (application No. 30417/96).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про призначення А. Ситника
Директором Національного антикорупційного бюро України»**

*м. Київ
28 серпня 2020 року
№ 9-р/2020*

Справа № 1-9/2020(197/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (Урядовий кур'єр, 2015 р., 18 квітня).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 51 народний депутат України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає положенням частини четвертої статті 5, частини другої статті 6, частини

другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (далі — Указ).

Автори клопотання стверджують, що Указ суперечить зазначеним положенням Конституції України, оскільки Президент України, діючи поза межами своїх конституційних повноважень, призначив Директора Національного антикорупційного бюро України, незважаючи на те, що вказана посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

У конституційному поданні також наголошується на підвідомчості Конституційному Суду України всіх актів Президента України незалежно від того, мають вони нормативний чи індивідуальний характер, та, зокрема, зазначається, що «хоча індивідуальні правові акти Президента України вичерпують свою дію після їх реалізації, вони можуть видаватися з перевищенням конституційних повноважень, всупереч Основному Закону».

2. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Україна є правовою державою (стаття 1 Основного Закону України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

В Основному Законі України визначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

За частиною третьою статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Отже, Президент України має право видавати акти виключно в межах своїх повноважень.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд України зазначає, що предметом конституційного розгляду є питання забезпечення поділу влади та її функціонування в рамках наявної форми державного правління. В Україні лише Конституційний Суд України наділений відповідними повноваженнями для вирішення таких питань.

Таким чином, Конституційний Суд України повноважний розглядати цю справу.

2.2. Конституцією України визначено перелік посад, призначення на які здійснюється Президентом України, а саме:

— глави дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (пункт 5 частини першої статті 106);

— Генеральний прокурор (пункт 11 частини першої статті 106);

— половина складу Ради Національного банку України (пункт 12 частини першої статті 106);

— половина складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (пункт 13 частини першої статті 106);

— вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (пункт 17 частини першої статті 106);

— третина складу Конституційного Суду України (пункт 22 частини першої статті 106);

— персональний склад Ради національної безпеки і оборони України (частина четверта статті 107);

— голови місцевих державних адміністрацій (частина четверта статті 118);

— судді (частина перша статті 128);

— два члени Вищої ради правосуддя (частина друга статті 131).

Президент України може створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (третє речення

абзацу третього підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004).

За Основним Законом України Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України (пункт 31 частини першої статті 106).

Отже, наведені норми однозначно вказують на те, що встановлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що, видаючи Указ та діючи на виконання положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі — Закон), Президент України перевищив свої конституційні повноваження.

Цей висновок також впливає з юридичних позицій Конституційного Суду України, у яких неодноразово зазначалося, що повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019). В абзаці другому підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 також вказано, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106). В абзаці першому пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 наголошено, що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції України).

У Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 вказано, що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009, від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009.

2.3. Президент України Указом призначив А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України.

Президент України, призначивши Указом Директора Національного антикорупційного бюро України на посаду, вийшов за межі своїх конституційних повноважень, оскільки ця посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

Національне антикорупційне бюро України є «державним правоохоронним органом» (органом правопорядку), який протидіє кримінальним корупційним правопорушенням, здійснюючи досудове розслідування в кримінальних провадженнях, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи (частина перша статті 1, стаття 16 Закону, стаття 38, частина перша статті 41, частина п'ята статті 216 Кримінального процесуального кодексу України). Отже, за своїм статусом та функціями Національне антикорупційне бюро України не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою, які за пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України створює Президент України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень. Згідно зі статтею 24 Закону фінансування Національного антикорупційного бюро України здійснюється з Державного бюджету України за окремим кошторисом, у якому також передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій.

Отже, Указ суперечить положенням статті 106 Конституції України, яка містить перелік повноважень Президента України, зокрема й пункту 31 частини першої цієї статті, які вказують, що визначений Конституцією України перелік повноважень Президента України є вичерпним.

Таким чином, видавши Указ, Президент України вийшов за межі своїх конституційних повноважень.

З огляду на наведене Конституційний Суд України зазначає, що Указ суперечить нормам частини другої статті 8, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, які обмежують Президента України вичерпним переліком його конституційних повноважень.

3. Згідно з Основним Законом України держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); в

Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8).

Конституційний Суд України зазначав, що приписи статті 1, частини другої статті 3, частини четвертої статті 5, статей 6, 8, частини другої статті 19 Основного Закону України, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення; здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Конституційний Суд України наголошував, що «організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України» (третє, четверте речення абзацу четвертого підпункту 4.6.2 підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

Конституційний Суд України також вказував, що поділ державної влади відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їхніх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади; крім того, забезпечення реалізації принципу поділу влади є запорукою єдності органів державної влади, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци другий, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

У Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 вказано, що засади Конституції України забезпечують збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі

державного правління в Україні; крім того, унеможлиблюється конкуренція компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади; недотримання цих вимог негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку — утвердження і забезпечення прав і свобод людини (абзац четвертий пункту 9 мотивувальної частини).

3.1. Вирішуючи питання щодо відповідності Указу Основному Закону України, Конституційний Суд України враховує свої юридичні позиції, відповідно до яких:

— права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України); держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади та інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (перше, друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001);

— здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень; це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо; однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004).

Конституційний Суд України вже наголошував 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 (перше речення абзацу п'ятого пункту 11 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Конституційний Суд України враховує позиції Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) про

те, що «принципи „поділу влади“ і „балансу влади“ вимагають, щоб три функції демократичної держави не були зосереджені в одній гілці влади, а повинні бути розподілені серед різних державних інститутів (пункт 14 Висновку про співвідношення повноважень у конституції та законодавстві Князівства Монако, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 95-му пленарному засіданні 14–15 червня 2013 року). Конституційному Суду України відведено важливу роль, у тому числі, у становленні демократичної культури та додержанні принципів верховенства права, закріплених у Конституції України (абзац четвертий розділу „Висновки“ Висновку про Конституцію України, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 30-му пленарному засіданні 7–8 березня 1997 року). Крім того, конституційні суди були створені саме з метою та як центральний елемент забезпечення системи стримувань та противаг (пункт 135 Висновку про поправки (внесення змін) до Закону про Конституційний Трибунал Польщі від 25 червня 2015 року, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року). Природа Конституційного Суду України полягає у контролі за дотриманням конституції, в тому числі і органами державної влади, через відповідні повноваження, які він може використовувати для ухвалення рішень щодо стримування дій конкретного органу державної влади (абзац третій розділу 10 „Висновки“ Висновку про склад конституційних судів, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) у грудні 1997 року, № 20)» (пункт 7 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Конституційний Суд України зазначав, що «суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці. Згідно з частиною другою статті 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади, а тому Конституція України повинна закріплювати таку систему і

організацію поділу державної влади, яка повною мірою забезпечуватиме належну їх реалізацію» (пункт 8 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею для реалізації прав і свобод людини і громадянина; таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина; тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

3.2. Конституційний Суд України виходить з того, що Національне антикорупційне бюро України є державним органом правопорядку, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Конституційний Суд України зазначає, що Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію держави.

Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України Президент України є главою держави (частина перша статті 102); вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (частина перша статті 113).

Пунктами 9¹, 9² статті 116 Конституції України встановлено, що центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, утворює, реорганізує та ліквідує Кабінет Міністрів України; він також призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України доходить висновку, що призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально нале-

жить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України. Таким чином, Указ суперечить вимогам частини четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 19, пункту 9² статті 116 Конституції України.

4. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України, зважаючи на зміст частини другої статті 152 Конституції України, частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», може не поширювати це Рішення на певні правовідносини, які виникли внаслідок дії Указу, у разі визнання його неконституційним.

Обираючи такий підхід, Конституційний Суд України враховує потребу в дотриманні балансу суспільно значущих інтересів, зокрема прав учасників правовідносин та належного функціонування Національного антикорупційного бюро України, та бере до уваги, що зацікавлені особи не були позбавлені можливості оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність посадової особи, яку було призначено в неконституційний спосіб до Національного антикорупційного бюро України.

Обрання іншого підходу у цій справі призвело б до перегляду правовідносин, учасниками яких є невизначена кількість осіб, тобто до порушення принципу юридичної визначеності та балансу конституційно значущих цінностей, що є неприпустимим за Конституцією України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

2. Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 9-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine on the constitutionality of the Decree of the President of Ukraine «On Appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine»

The subject of the right to constitutional petition — 51 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court to declare the Decree of the President of Ukraine «On Appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of April 16, 2015 No. 218/2015 (hereinafter — the Decree) to be inconsistent with the provisions of Articles 5.4, 6.2, 8.2, 19.2, and 106.1.31 of the Constitution (unconstitutional), as the President

of Ukraine, acting outside his constitutional powers, had appointed the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, despite the fact that the Basic Law does not attribute the specified position to the positions that the President appoints to.

According to Article 106.3 of the Constitution, the President, on the basis of and in pursuance of the Constitution and laws, issues decrees and orders that are binding on the territory of Ukraine.

The President has the right to issue acts only within the limits of his powers.

The Constitutional Court notes that the subject matter of the constitutional review is the issue of ensuring the separation of powers and its functioning within the existing form of government. In Ukraine, only the Constitutional Court has the appropriate powers to resolve such issues.

The list of powers of the head of state established by the Constitution, in particular with regard to the appointment of officials of bodies determined by the Constitution, is exhaustive.

The Constitutional Court considers that by issuing the Decree and acting on the implementation of the provisions of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of October 14, 2014 No. 1698–VII as amended (hereinafter — the Law), the President exceeded his constitutional powers.

The President, by appointing the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine by the Decree, operated beyond the limits of his constitutional powers, since the Basic Law does not attribute this position to those that the President appoints to.

According to its status and functions, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (hereinafter — the Bureau) is not an advisory, consultative or other subsidiary body or service created by the President under Article 106.1.28 of the Constitution within the funds provided in the State Budget to exercise its powers.

The Decree contradicts the provisions of Article 106 of the Constitution, which provides the list of powers of the President of Ukraine, in particular Article 106.1.31, which states that the list of powers of the President determined by the Constitution is exhaustive.

The Constitutional Court assumes that the Bureau is a state law enforcement body, which is responsible for preventing, detecting, terminating, investigating and disclosing corruption offenses within its jurisdiction, as well as preventing the commission of new ones.

The Bureau, as a law enforcement agency, is in fact an executive body, as it consists of central and territorial administrations, i.e.

extends its powers to the entire territory of the state. The Bureau has the characteristics of an executive body.

The appointment by the President of the head of a body that is functionally part of the executive branch will distort the system of checks and balances, disrupt the functional separation of powers and actually change the form of government provided by the Constitution.

The Constitutional Court of Ukraine, taking into account the content of Article 152.2 of the Constitution of Ukraine, Article 97.1 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», may not extend this Decision to certain legal relations arising as a result of the Decree in case it is declared unconstitutional.

The Constitutional Court takes into account the need to observe the balance of socially important interests, in particular the rights of participants in legal relations and the proper functioning of the Bureau, and takes into account that the persons concerned were not deprived of the opportunity to appeal to the court against the decision, action or omission of an official who had been appointed in an unconstitutional manner to the Bureau.

Choosing a different approach in this case would lead to a revision of legal relations, the participants of which are an indefinite number of persons, i.e. to violation of the principle of legal certainty and balance of constitutionally significant values, which is unacceptable under the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the Decree of the President of Ukraine «On Appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of April 16, 2015 No. 218/2015 unconstitutional. The Decree shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

The Decision of the Constitutional Court shall not apply to legal relations arising from the performance of official duties by a person appointed by the Decree of the President of Ukraine «On Appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» of April 16, 2015 No. 218/2015.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 6-rp/2001 dated May 23, 2001;

No. 7-rp/2003 dated April 10, 2003;

No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;

No. 17-rp/2004 dated November 18, 2004;

No. 1-rp/2007 dated May 16, 2007;
No. 4-rp/2008 dated April 1, 2008;
No. 14-rp/2008 dated July 8, 2008;
No. 19-rp/2008 dated October 2, 2008;
No. 21-rp/2008 dated October 8, 2008;
No. 17-rp/2009 dated July 7, 2009;
No. 21-rp/2009 dated September 15, 2009;
No. 32-rp/2009 dated December 17, 2009;
No. 5-r/2019 dated June 13, 2019.

Opinions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 1-v/2003 of October 30, 2003;
No. 7-v/2019 of December 16, 2019.

Opinions of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission):

— on the balance of powers in the Constitution and legislation of the Principality of Monaco, approved at its 95th plenary session on June 14–15, 2013;

— on the Constitution of Ukraine, approved at its 30th plenary session on March 7–8, 1997;

— on amendments to the Law on the Constitutional Tribunal of Poland of 25 June 2015, approved at the 106th plenary session on March 11–12, 2016.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Lemak and O. Pervomaiskyi expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про призначення А. Ситника
Директором Національного антикорупційного бюро України»
від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 (далі — Рішення).

Мною не було підтримано Рішення з таких причин.

1. Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (далі — Указ) є актом індивідуального характеру, а тому він не може «втратити чинність» внаслідок рішення Конституційного Суду України (далі — Суд), оскільки з самого моменту його видання він мав лише індивідуальну дію та вичерпав її понад п'ять років тому. Конституційний Суд України визнав неконституційним індивідуальний (ненормативний) акт, який був реально виконаний, тобто спричинені ним юридичні наслідки знайшли втілення в набутті конкретною особою прав і обов'язків посадової особи — Директора Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ). Після цього — виходячи з консенсусу в рамках правової доктрини та попередніх юридичних позицій Суду — такий акт вичерпав свою дію.

Звертаю увагу, що межі повноважень Суду окреслюються виходячи з логіки частини другої статті 152 Конституції України, яка встановила, що «закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення». Якщо конституцієдавець

визначив наслідком визнання неконституційності акта втрату ним чинності, то, вочевидь, йдеться про перевірку Судом саме «чинних» актів, які охоплюють нормативні акти, спрямовані на багаторазове застосування та звернуті на невизначене коло осіб, та не охоплюють акти індивідуального характеру.

Окрім того, аргументом на користь такого твердження є неодноразове висловлення Судом юридичних позицій з цього питання. Наприклад, в абзаці четвертому пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 23 червня 1997 року № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України Суд зауважив, що «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію».

Так, у 2008 році, розглядаючи справу щодо оцінки указів Президента України про кадрові призначення та звільнення у сфері національної безпеки, Суд зазначив: «Укази Президента України № 864, № 865 та № 1013 є правовими актами ненормативного характеру (індивідуальної дії), якими В. Горбуліна звільнено від тимчасового виконання обов'язків Секретаря Ради, а В. Гайдюка та І. Дріжчаного призначено відповідно Секретарем Ради і заступником Секретаря Ради. Ці Укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію... У зв'язку з вичерпанням своєї дії зазначені Укази не можуть бути об'єктом конституційного контролю. Отже, питання щодо їх конституційності не належать до повноважень Конституційного Суду України» (абзаци перший, другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008).

Це означає, що, навіть оцінивши відповідність Указу Конституції України і сформулювавши відповідну юридичну позицію щодо нього, Суд повинен був закрити конституційне провадження у справі, підтвердженням чого є і те, що межі його повноважень у частині першій статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) визначаються в такий спосіб: «Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень)» (виділення автора). Такий підхід передбачено в частині першій статті 92 Закону. Виявлена «втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Консти-

туції України», є підставою для закриття конституційного провадження у справі, якщо прочитати частину четверту статті 63 у зв'язку з пунктом 5 статті 62 Закону.

При цьому в частині другій статті 8 Закону є застереження: «З метою захисту та відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності». **Однак у цій справі не йдеться про такі правовідносини, в яких міститься потреба в захисті прав людини (наприклад, захисту від звільнення суб'єкта владних повноважень, проведеного в неконституційний спосіб), її фокус стосується обсягу конституційних повноважень Президента України, врешті — конституційного поділу влади та меж здійснення повноважень органів державної влади.**

Отже, з огляду на попередні юридичні позиції Суду (офіційну конституційну доктрину) та з урахуванням норм Закону, якими встановлено підстави для закриття конституційного провадження у справі, резолютивна частина Рішення мала бути іншою.

Це формальний аспект питання. Однак головне — це розібратися в сутнісних моментах того, якими є конституційні повноваження Президента України в цьому питанні, враховуючи, що йдеться про діючого Президента України та осіб, які в майбутньому за мандатом народу вступатимуть на цей пост.

2. Доктрина *inherent powers*: чи справді повноваження Президента визначаються лише текстом статті 106 Конституції України і яким є їх обсяг? Власне, є два аспекти в цьому питанні: а) чи може закон України покладати на Президента України додаткові повноваження (права і обов'язки), тобто такі, які письмово не сформульовані в переліку його повноважень у частині першій статті 106 Конституції України? б) як слід розуміти обсяг конституційних повноважень Президента України, зазначених у частині першій статті 106 Конституції України?

Досліджуючи перший аспект, слід звернутися до конституційного тексту. Спочатку зверніть увагу на частину другу статті 19 Конституції України, яка передбачає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Хоча є з цього приводу різні версії, однак **Президент України є органом**

державної влади, а це означає, що він зобов'язаний діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені не лише Конституцією України, а й законами України. Наведена конституційна норма міститься серед базових принципів конституційного ладу України — в розділі I «Загальні засади» Основного Закону України.

Однак у тексті Конституції України підкреслено цю думку ще в одній, спеціалізованій нормі, яка прямо стосується статусу глави держави. Давайте уважно прочитаємо її зміст: «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України» (частина третя статті 106 Конституції України). Добросовісне прочитання цієї конституційної норми не залишає сумнівів — **Президент України видає укази на основі й на виконання як Конституції України, так і законів України**. Ясно, чітко й передбачувано. Видаючи укази, Президент України робить не що інше, як здійснює свої повноваження на основі та на виконання цих двох вищих джерел права.

Тепер другий аспект — як розуміти текст статті 106 Конституції України, де сформульовані повноваження Президента України? Декілька рішень Суду в минулому підкреслюють відому юридичну позицію, наприклад, в одному з них було зазначено: «Таким чином, як вбачається з пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, в якому передбачено здійснення Президентом України й інших, крім перелічених у цій статті повноважень, визначених Конституцією України, законами України не можуть встановлюватися будь-які повноваження глави держави, за винятком тих, що визначені Конституцією України, як і певні обмеження цих повноважень, оскільки вони також повинні закріплюватися безпосередньо Конституцією України» (абзац сьомий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009). Тобто, як випливає з цієї юридичної позиції Суду, законами України не можуть встановлюватися будь-які повноваження глави держави, за винятком тих, що визначені Конституцією України. **Ніхто не буде дискутувати з приводу того, що повноваження Президента України «вичерпно» встановлені в Конституції України, питання в іншому — як методологічно правильно розуміти зміст та обсяг цих конституційних повноважень глави держави.**

При цьому не відкрию таємниці, якщо буду стверджувати, що Конституція України — не аркуші, на яких нанесені типографською

фарбою слова і речення. Це не лише текст (і контекст), вона є ціннісним порядком, який сприймається системно й цілісно.

Прочитання положень частини першої статті 106 Конституції України необхідно виходячи передовсім з того, що формулювання щодо повноважень глави держави слід сприймати у системному зв'язку з принципами та іншими конституційними нормами, якими визначається статус Президента України, зокрема його ролі як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102 Конституції України), а також його ролі як гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (частина третя статті 102 Конституції України).

Крім того, необхідно зазначити, що **конституційні повноваження Президента України, визначені частиною першою статті 106 Конституції України, потребують специфікації (уточнення, визначення особливостей, конкретизації у різновидах), особливо у випадках, коли вони викладені через відкриті формулювання («є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України», «представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави», «здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави»).** Здійснення наведених конституційних повноважень Президентом України вимагає уточнення та конкретизації їх змісту, яке вчиняється на рівні законів України.

Такий підхід підтверджується практикою законодавчої діяльності парламенту, який законами України наділяє Президента України відповідними повноваженнями (Закони України «Про Службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Службу зовнішньої розвідки України», «Про оборону України», «Про Державне бюро розслідувань» тощо). Наведеними законами України Президент України наділений повноваженнями щодо призначення керівників служб та органів, їх заступників, керівників регіональних підрозділів тощо. Хоча вони й не згадуються прямо в тексті Конституції України, однак «виводяться» з конституційних повноважень глави держави у сфері національної безпеки України.

Отже, конституційні повноваження Президента України для реалізації потребують окреслення їх змісту на рівні законів України.

Це означає, що вони можуть і не бути відображеними у конституційних формулюваннях, однак повинні впливати з них та бути спрямованими на досягнення конституційних цілей, виражаючи властивості та органічну сутність відповідних положень Конституції України.

3. З урахуванням наведеного, чи охоплюється призначення Директора НАБУ конституційними повноваженнями Президента України? Щоб відповісти на таке запитання, застосуємо двокроковий тест.

Перший крок полягає у з'ясуванні того, якої сфери стосується суть функціонального призначення НАБУ (протидія корупції в органах державної влади)? Очевидно, що протидія корупції є складовою сфери національної безпеки. Звідки такий висновок? Як власне встановити обсяг поняття «національна безпека»? Конституцією України передбачено єдиний спеціальний конституційний орган у цій сфері — Раду національної безпеки і оборони України (стаття 107), яка і ухвалила своїм рішенням Стратегію національної безпеки України (далі — Стратегія), уведену в дію указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. У цьому документі наголошено, що серед загроз для національної безпеки України мають місце «поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління» (пункт 3.3), а серед завдань державної політики у цій сфері — «нова якість антикорупційної політики», «очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб»; вибудова «послідовної антикорупційної політики, яка здійснюватиметься шляхом, зокрема забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення»; «забезпечення ефективної діяльності Національного антикорупційного бюро України» (пункт 4.5 Стратегії).

Тобто протидія корупції в органах державної влади, що є суттю функціонального призначення НАБУ, розглядається як важлива складова сфери національної безпеки в Україні.

Другий крок — необхідно встановити, чи є серед конституційних повноважень Президента України вирішення питань у сфері національної безпеки. Звертаємося до тексту Основного Закону України. У частині першій статті 106 Конституції України зазначено, що глава держави забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (пункт 1); здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (пункт 17). **Отже, серед конституційних повноважень**

Президента України, прямо зазначених у частині першій статті 106 Конституції України, безпосередньо є закріпленими як забезпечення національної безпеки, так і здійснення керівництва в цій сфері. У свою чергу це означає, що повноваження Президента України щодо призначення Директора НАБУ прямо впливає з відповідних конституційних повноважень Президента України.

Такий підхід уже було застосовано Судом у питанні зі схожими обставинами. У 2009 році, розглядаючи справу щодо конституційності Указу Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» від 4 червня 2008 року № 516, Суд зазначив: «Таким чином, системний аналіз положень Конституції України дає підстави вважати, що Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України мають окремі конституційні повноваження у сферах національної безпеки і оборони держави, але лише Президент України наділений конституційними повноваженнями здійснювати керівництво у цих сферах. Це означає, що Президент України, здійснюючи таке керівництво, спрямовує діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони держави, зокрема Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України... Президент України, маючи конституційні повноваження щодо здійснення керівництва у зазначених сферах, може затверджувати Перелік посад, кандидатури для призначення на які погоджуються з ним» (виділення автора) (абзац шостий підпункту 2.1, друге речення абзацу третього підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 лютого 2009 року № 5-рп/2009).

Отже, у наведеному рішенні Суду йшлося про розуміння конституційного повноваження Президента України щодо керівництва у сфері національної безпеки. Суд дійшов висновку, що таке керівництво у цій сфері здійснюється лише главою держави, який, здійснюючи таке керівництво, спрямовує діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки, а отже, — має право здійснювати кадрові повноваження стосовно відповідних органів. Суд навіть погодився з тим, що перелік посадових осіб, стосовно яких Президент України здійснює кадрові узгодження, визначається ним самим, а не законом України.

Звертаю увагу, що хоча на той час НАБУ не було створено і спеціальне законодавство у сфері національної безпеки було

іншим, Суд сформулював позицію щодо розуміння саме конституційної норми, яка застосовна до оцінки Указу у цій справі.

Такий самий підхід повинен бути застосований щодо оцінки повноваження глави держави стосовно передбачених законами України кадрових призначень Президентом України низки осіб керівного складу Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства оборони України, Державного бюро розслідувань, Міністерства закордонних справ України та інших державних органів.

Наведені аспекти, як мінімум, мали бути досліджені в мотивувальній частині Рішення.

4. Що є презумпція конституційності?

Отже, на підставі конституційних повноважень у сфері національної безпеки України Президент України має повноваження видавати відповідні укази. Як уже було зазначено, ці повноваження ґрунтуються на Конституції України та законах України.

У ситуації з Указом так і сталося — він був виданий на виконання Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII, відповідно до частини дев'ятої статті 7 якого встановлено: «Відібрані Конкурсною комісією два або три кандидати подаються на розгляд Президенту України. Президент України призначає на посаду Директора Національного бюро одного з відібраних Конкурсною комісією кандидатів протягом десяти днів з дня внесення Конкурсною комісією відповідного подання».

Отже, видання Президентом України Указу було виконанням ним наведеної норми Закону № 1698, за що він ніс персональну відповідальність.

Щодо відповідності Закону № 1698 Конституції України слід нагадати аксіому, що **всі закони є такими, що відповідають Конституції України, якщо вони не визнані неконституційними за правилами конституційного судочинства (презумпція конституційності актів)**. Жоден інший державний орган, включно з Президентом України, не може перебрати на себе функції конституційного судочинства.

Стати на протилежну позицію означає піддати загрозі стабільність всього правопорядку та правову безпеку осіб.

5. Чи містив Указ загрози для поділу влади? У Рішенні увагу акцентовано на тому, що Указ несе загрози конституційному принципу поділу влади. Мовляв, якби такі призначення Ди-

ректора НАБУ вчиняв Уряд України — через те, що НАБУ має ознаки органу виконавчої влади, — то це більше відповідало би букві і духу Конституції України. Насправді це не так. Ніхто не буде заперечувати, що персональний склад Кабінету Міністрів України набагато більше є результатом та втіленням політичного процесу в країні, а його кадровий склад є продуктом мінливої політичної волі більшості депутатів парламенту. На відміну від глави держави, який зберігає інституційну дистанцію від поточної політики, склад Уряду України є залежним від депутатської більшості в парламенті — така модель стосунків передбачена конституційною формою правління. Отже, поставлення антикорупційних органів у залежність від політичних еліт, які персонально наповнюють систему «парламентська більшість — уряд», м'яко кажучи, не може сприяти ефективності діяльності спеціальних антикорупційних органів.

Указ не несе загрози для принципу поділу влади та не є критичним втручанням до балансу влад. Навпаки, глава держави, який є, поряд із парламентом, одним із двох конституційних органів, які черпають свою легітимність безпосередньо від народу, через відповідні повноваження стверджує принцип народного суверенітету.

З іншого боку, гіпотетичне конституційне закріплення повноваження щодо призначення Директора НАБУ за іншими органами державної влади може істотно розбалансувати конституційну систему влади, в якій Президент України, з одного боку, «забезпечує національну безпеку» та здійснює керівництво цією сферою, однак, з іншого боку, був би позбавлений інструментів для реалізації цих конституційних повноважень.

Зазначене так само стосується і конституційних повноважень Президента України щодо забезпечення й керівництва у сфері зовнішньої політики та оборони.

Висновок полягає в двох моментах. По-перше, акт індивідуальної дії, яким є указ Президента України про призначення посадової особи, через п'ять років після його видання не може бути оцінений на предмет конституційності, якщо він не стосується захисту конституційних прав людини. У будь-якому випадку рішення Конституційного Суду України, яким визнано акт неконституційним, діють виключно *ex nunc*, тобто на майбутнє, й жодним чином не піддає сумніву легітимність посадових осіб, персонально яких стосувався відповідний акт.

По-друге, «вичерпність» конституційних повноважень Президента України не тотожна переліку формулювань у частині першій статті 106 Конституції України. Президент України здійснює й такі повноваження, які випливають з органічної суті та обсягу перерахованих конституційних повноважень та іманентно є властивими для його конституційної ролі, якщо при цьому вони мають підґрунтя в законі України та не суперечать фундаментальним конституційним принципам (поділу влади, демократії, поваги до прав людини).

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Указу Президента України «Про призначення А. Ситника
Директором Національного антикорупційного бюро України»**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 28 серпня 2020 року ухвалив Рішення № 9-р/2020 у справі № 1-9/2020 за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» (далі — Рішення).

Поважаючи, однак не підтримуючи Рішення, вважаю за потрібне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду викласти окрему думку щодо Рішення та низки пов'язаних із Рішенням понять і явищ.

Зміст резолютивної частини Рішення

1. Конституційний Суд, зокрема, вирішив:

«1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

<...>

3. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015».

Міркування щодо юрисдикції Конституційного Суду у цьому конституційному провадженні

2. Вважаю, що правильне вирішення цієї справи перебувало у зв'язку з таким же правильним розв'язанням, перш за все, низки процесуальних проблем. На підтвердження цього зазначу таке.

3. Одне з перших питань, відповідь на яке мав віднайти Конституційний Суд у цьому конституційному провадженні, — наявність у Конституційного Суду юрисдикції стосовно перевірки на відповідність Конституції України Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (далі — Указ).

Потреба у мотивуванні наявності у Конституційного Суду юрисдикції у цьому конституційному провадженні обумовлена, по-перше, тим, що Указ є індивідуально-правовим актом, по-друге, призначення особи Директором Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ) відбулось ще у квітні 2015 року, а отже, виникає цілком логічне питання стосовно чинності Указу на момент розгляду Конституційним Судом у 2020 році справи щодо його відповідності Основному Закону України (конституційності).

4. Щодо наявності у Конституційного Суду юрисдикції перевіряти Указ як акт індивідуальної дії можна дати ствердну відповідь, оскільки такі повноваження Конституційного Суду ґрунтуються не лише на приписах статей 147, 150, 152 Конституції України, а також на юридичній позиції, сформульованій Конституційним Судом у своїх рішеннях.

Так, у Рішенні № 7-рп/2002 від 27 березня 2002 року Конституційний Суд відзначив, що «перевірці на предмет конституційності підлягають, зокрема, правові акти Верховної Ради України, акти Президента України. При цьому серед них не виділено нормативно-правових актів або індивідуально-правових актів. Тобто до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності правових актів Верховної Ради України та Президента України незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер» (виділено мною — О. П.) (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини).

Підтверджував цю юридичну позицію Конституційний Суд і в подальшому, зокрема в Ухвалі від 2 липня 2020 року № 6-уп/2020 (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Тобто повноваження Конституційного Суду зі здійснення так званого *нормоконтролю* слід тлумачити в контексті того, що об'єктом конституційного контролю можуть бути й ті акти права, які не містять норм права у їх традиційному розумінні.

5. Значно складніше з іншою передумовою констатації наявності юрисдикції Конституційного Суду щодо перевірки Указу на відповідність Основному Закону України. Йдеться про те, що системне та сутнісне застосування норм Конституції України дає змогу дійти висновку, що об'єктом конституційного контролю є, перш за все, *чинні* акти.

Так, згідно з частиною другою статті 152 Конституції України «Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення...».

При цьому Конституція України прямо не передбачає юридичних наслідків ухвалення Конституційним Судом рішення щодо неконституційності акта, якщо він уже втратив чинність¹.

Тому можна зробити припущення, що згідно з приписами Основного Закону України Конституційний Суд може визнати неконституційними *лише ті акти, які є чинними на день ухвалення Конституційним Судом рішення*.

6. У зв'язку з наведеним виникає доволі просте запитання: *чи був Указ чинним станом на 28 серпня 2020 року?*

Відповідь на таке запитання в межах цього конституційного провадження була, на мою думку, нагальною не лише через наявність прямої вказівки приписів Основного Закону України, а також з огляду на те, що Конституційний Суд попередньо вказав, зокрема, що «за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, *застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію*» (виділено мною — О. П.) (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 23 червня 1997 року № 2-зп).

Розвиваючи свою юридичну позицію у Рішенні від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008, Конституційний Суд був ще більш категоричним і зазначив таке: «Укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію».

У зв'язку з вичерпанням своєї дії зазначені *Укази не можуть бути об'єктом конституційного контролю. Отже, питання щодо їх конституційності не належать до повноважень Конституцій-*

¹ Звісно, окремої уваги та дискусії заслуговують норми статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України».

ного Суду України»¹ (виділено мною — О. П.) (абзаци перший, третій пункту 5 мотивувальної частини).

7. Складність розв'язання окресленої проблеми полягає в тому, що використана у згаданих рішеннях Конституційного Суду словесна конструкція «*вичерпали свою дію*» не повною мірою відповідає термінологічно-понятійному апарату Основного Закону України.

Так, згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає *укази* і розпорядження, які є обов'язковими *до виконання* на території України.

Тобто у цій нормі Основного Закону України прямо *не* вказується на такий юридичний результат *виконання* указу, як *вичерпання його дії*.

8. У дослідженні цієї проблеми важливо також те, що в Конституції України не йдеться про таке явище, як *вичерпання дії акта*, водночас містяться поняття *чинність* акта та *дія* акта.

Слід нагадати, що у згаданій частині другій статті 152 Конституції України вказується на поняття *чинності* акта. Це поняття також використано, зокрема, у частині третій статті 57, частині п'ятій статті 94, пунктах 1, 4–9, 12, 13 розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України. Прикметно, що згідно зі статтею 160 розділу XIV «Прикінцеві положення» та положеннями згаданих пунктів розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України Конституція України теж набула *чинності*, а не була введена *в дію*.

Водночас в інших приписах Основного Закону України є вказівка на *дію* актів права, зокрема в частині першій статті 58, пункті 15 частини першої статті 106, пункті 11 розділу XV «Перехідні положення».

У зв'язку з наведеним варто зазначити, що набуває реальних рис така модель правозастосування, за якої акт права може набути *чинності* в один день, а вводиться у подальшому *в дію* в інший. Тобто *чинність* акта — це його здатність до правозастосування,

¹ Укази Президента України «Про звільнення В. Горбуліна від тимчасового виконання обов'язків Секретаря Ради національної безпеки і оборони України» від 10 жовтня 2006 року № 864, «Про призначення В. Гайдука Секретарем Ради національної безпеки і оборони України» від 10 жовтня 2006 року № 865, «Про призначення І. Дріжчаного заступником Секретаря Ради національної безпеки і оборони України» від 30 листопада 2006 року № 1013.

що існує у певних часових межах. Тоді як *дія* акта — це його безпосереднє застосування для врегулювання суспільних відносин.

У такому разі «*чинність акта*» та «*дія акта*» не є тотожними поняттями, а тому *припинення дії* акта, у тому числі у формі *вичерпання дії*, повного виконання акта тощо, не рівнозначне втраті ним *чинності*.

9. Підтвердження нетотожності понять «*чинність акта*» та «*дія акта*» можна відшукати у Конституції України та законах України.

Так, у пункті 11 розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України вказується на те, що частина перша статті 99 Конституції України вводиться *в дію* після введення національної грошової одиниці — гривні. Тобто ця норма була чинною з 26 червня 1996 року, а введена в дію пізніше.

Згідно з частиною другою статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив *чинність*, але продовжує застосовуватись (тобто *діяти* — О. П.) до правовідносин, що виникли під час його чинності.

10. З іншого боку, слід визнати, що етимологія явища та поняття *чинності* передбачає не лише існування акта, а, в першу чергу, його *дієвість* як нормативно-правового чи індивідуально-правового джерела права. Якщо акт права з різних підстав не може бути застосований до врегулювання суспільних відносин, то він не лише *не діє*, а також *не є чинним*.

11. Зазначені міркування та сумніви щодо *чинності* Указу станом на 28 серпня 2020 року, що не були спростовані мотивами, викладеними у Рішенні, завадили мені погодитись із тим, що Конституційний Суд мав юрисдикцію перевіряти Указ на конституційність, і, як логічний наслідок, підтримати Рішення.

*Міркування щодо умов
для об'єднання конституційних проваджень*

12. Наступне процесуальне питання, яке, на мою думку, мав вирішити Конституційний Суд під час розгляду цієї справи, пов'язане з можливістю використання дискреційного повнова-

ження, передбаченого статтею 76 Закону України «Про Конституційний Суд України», щодо можливості об'єднання конституційних проваджень, якщо до Конституційного Суду надійшло декілька звернень, що стосуються *взаємопов'язаних питань*.

13. Ідеться про те, що у 2020 році до Конституційного Суду надійшло конституційне подання стосовно перевірки на відповідність Конституції України Указу, а також інше конституційне подання — щодо перевірки на відповідність Конституції України окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (зі змінами) (далі — Закон).

У прохальній частині цього умовно «другого» конституційного подання міститься клопотання про визнання неконституційними:

«— абзац перший частини першої статті 1 Закону, який визначає, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом;

— частину другу статті 1 Закону, яка встановлює, що Національне антикорупційне бюро України утворюється Президентом України;

— частину першу статті 6 Закону, згідно якої керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України;

— пункт 1 частини третьої статті 7 Закону щодо визначення Президентом України трьох осіб Конкурсної комісії;

— абзац другий частини дев'ятої статті 7 Закону, який закріплює, що Президент України призначає на посаду Директора Національного бюро одного з відібраних Конкурсною комісією кандидатів протягом десяти днів з дня внесення Конкурсною комісією відповідного подання;

— друге речення другого абзацу частини шостої статті 26 Закону щодо визначення Президентом України по одному члену комісії;

— частину другу статті 31 Закону, яка визначає, що Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування затверджуються Президентом України».

Зрозуміло, що всі ці положення Закону (окрім першого), стосуються повноважень Президента України та відповідності цих положень Закону Конституції України. Крім того, одне з

цих положень Закону щодо повноваження Президента України призначати Директора НАБУ (частина перша статті 6 Закону) безпосередньо було використано при виданні Указу.

14. Звісно, вжите у статті 76 Закону України «Про Конституційний Суд України» поняття «*взаємопов'язані питання*» може бути витлумачене по-різному. Однак для мене цілком достатнім для вирішення процесуального питання щодо об'єднання зазначених конституційних проваджень є таке розуміння «*взаємопов'язаності питань*», коли вирішення справи безпосередньо пов'язане з розв'язанням в обох конституційних провадженнях спільної (або тотожної, або максимально близької за змістом) проблеми. Такою спільною проблемою у цих двох конституційних провадженнях є визначення змісту та меж конституційних повноважень Президента України щодо призначення Директора (керівника) НАБУ.

Об'єднання зазначених конституційних проваджень в одне було б, на мою думку, логічним з огляду також на те, що подальше вирішення справи щодо перевірки на конституційність окремих положень Закону перебуває значною мірою під впливом змісту вже ухваленого Рішення.

Отже, на мою думку, Конституційний Суд мав скористатися приписом статті 76 Закону України «Про Конституційний Суд України» та об'єднати зазначені конституційні провадження.

*Міркування щодо прав особи
у конституційному провадженні*

15. Зазначене конституційне провадження, безперечно, стосувалося змісту та меж конституційних повноважень Президента України, принципу поділу влади та інших конституційних цінностей.

Водночас Указ був актом індивідуальної дії, а тому визнання (невизнання) його таким, що відповідає Конституції України, стосувалось, на мою думку, також прав посадової особи — Директора НАБУ А. Ситника.

16. Помилковим буде ототожнення конституційного процесу з адміністративним або, наприклад, цивільним у зв'язку зі значною кількістю відмінних ознак між ними.

Однак можна стверджувати, що у цій справі посадовій особі

не було надано ефективних правових засобів *бути почутою* під час конституційного провадження через те, що розгляд справи відбувся у письмовій формі, так і з огляду на мінімальне коло експертів та представників інших органів влади, що були залучені до розгляду справи.

*Щодо меж конституційних повноважень
Президента України*

17. Серцевина аргументації Рішення пов'язана з приписами Конституції України та юридичними позиціями Конституційного Суду, відповідно до яких повноваження Президента України визначені *лише* нормами Основного Закону України.

Так, у Рішенні, зокрема, зазначено, що «повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019)» (перше речення абзацу шостого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд також вказав, що «Указ суперечить нормам частини другої статті 8, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, які обмежують Президента України вичерпним переліком його конституційних повноважень» (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Крім того, Конституційний Суд України дійшов висновку, що «призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України. Таким чином, Указ суперечить вимогам частини четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 19, пункту 9² статті 116 Конституції України» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

18. Формальна правильність використаної у Рішенні мотивації має, на мою думку, окремі вади. На підтвердження цього зазначу таке.

19. Конституція України не має недоліків, суперечностей та прогалин (лакун) не внаслідок ірраціональної віри в її приписи, а у зв'язку з тим, що вона сприймається як «живий» Основний Закон нашої держави, що тлумачиться цілісно та з урахуванням не лише букви (тексту), а й духу (контексту), змісту та суті конституційних приписів.

Певною мірою з цих міркувань статтею 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційному Суду надано повноваження не лише формулювати юридичні позиції, а також *розвивати* і *конкретизувати* їх та навіть *змінювати*. Такі повноваження є у Конституційного Суду навіть у випадках коли текст Основного Закону України залишається без змін.

20. Наведені міркування стосуються юридичної позиції Конституційного Суду щодо меж повноважень Президента України.

Звісно, сталість юридичної позиції Конституційного Суду в цьому питанні заслуговує на повагу та підтримку, оскільки, по-перше, юридична визначеність є вкрай бажаною у конституційному судівництві, по-друге, ця юридична позиція Конституційного Суду є ефективним запобіжником від спроб узурпації влади Президентом України.

21. З іншого боку, не слід ігнорувати те, що згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені не лише Основним Законом України, а й законами України.

Тобто нормативною підставою дій та рішень Президента України, на якого, без сумнівів, поширюється регулятивна дія частини другої статті 19 Основного Закону України, у будь-якому випадку є Конституція України та закони, що ухвалені органом іншої гілки влади — Верховною Радою України.

Власне, у розвиток цього методу регулювання суспільних відносин частиною третьою статті 106 Конституції України передбачено, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Зайве нагадувати, що згідно з матеріалами справи та Указом останній було видано на виконання чинного станом на 28 серпня 2020 року конституційного Закону.

22. Не слід ігнорувати також те, що відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є главою держави (частина перша), гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга).

Саме на виконання цих конституційних функцій приписами Конституції України, у першу чергу статті 106, визначено перелік конституційних повноважень Президента України, спосіб та межі здійснення яких можуть бути передбачені також законами України, приписи яких не можуть суперечити Конституції України, однак можуть розвивати та деталізувати конституційні норми.

23. Враховуючи наведені міркування, хочу зазначити, що, вирішуючи цю справу, Конституційний Суд вкотре, на мою думку, безпідставно проігнорував потребу формування власної юридичної позиції щодо доктрини так званих *прихованих повноважень (inherent powers)*, яка є актуальною не лише для справ, пов'язаних із визначенням змісту та меж конституційних повноважень Президента України, а також для з'ясування змісту та меж повноважень українського парламенту та певною мірою самого Конституційного Суду¹.

Така стриманість у мотивуванні Рішення є недоліком як для цієї конкретної справи, так і для практики конституціоналізму в цілому, оскільки за роки незалежності України більшість глав держави намагались збільшити свої повноваження не лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, а також у спосіб застосування зазначеної доктрини на практиці.

Щодо юридичних наслідків ухвалення Рішення

24. З посиланням на зміст частини другої статті 152 Конституції України, частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд у Рішенні дійшов висновку про те, що «може не поширювати це Рішення на певні правовідносини, які виникли внаслідок дії Указу, у разі визнання його неконституційним» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

¹ Наприклад, у контексті нормативних підстав для такої сталої практики Конституційного Суду, як формулювання застережень у висновках, що надаються на законопроекти щодо внесення змін до Основного Закону України. Як відомо, Конституція України, на відміну від Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», не містить відповідних норм, тому така практика Конституційного Суду періодично зазнає критики.

Крім того, Конституційний Суд у Рішенні зазначив, що він «враховує потребу в дотриманні балансу суспільно значущих інтересів, зокрема прав учасників правовідносин та належного функціонування Національного антикорупційного бюро України, та бере до уваги, що зацікавлені особи не були позбавлені можливості оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність посадової особи, яку було призначено в неконституційний спосіб до Національного антикорупційного бюро України.

Обрання іншого підходу у цій справі призвело б до перегляду правовідносин, учасниками яких є невизначена кількість осіб, тобто до порушення принципу юридичної визначеності та балансу конституційно значущих цінностей, що є неприпустимим за Конституцією України» (абзаци четвертий, п'ятий пункту 4 мотивувальної частини).

Тобто дія Рішення не поширюється на правовідносини, що виникли внаслідок ухвалення рішень та (або) вчинення дій Директором НАБУ з моменту його призначення на посаду згідно з Указом до дня набрання чинності Рішенням.

25. Звісно, Конституційний Суд не є «відділом кадрів» органів державної влади та (або) їх юридичним радником з питань державної (публічної) служби.

Однак зрозуміло, що як до процитованих частин Рішення, так і до його своєрідних «прогалин» з урахуванням певної екстраординарності змісту Рішення у суспільства, органів державної влади та інших зацікавлених осіб за принципом розумних очікувань, на мою думку, може виникнути низка запитань, зауважень та міркувань.

По-перше, через те, що рішення Конституційного Суду мають винятково перспективну дію у часі, Конституційний Суд Рішенням своєрідним чином «захистив» правовідносини, що виникли до набрання Рішенням чинності. Проте виникає питання щодо легітимності дій та рішень Директора НАБУ *після* дня набрання Рішенням чинності.

По-друге, на підставі Рішення Указ є нечинним, водночас ні Основний Закон України, ні інші закони України, у тому числі Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», не передбачають такої юридичної підстави (чи наслідку) для звільнення¹ Директора НАБУ, як рішення Конституційного Суду.

¹ Чи інші зміни у порядку проходження державної служби та (або) перебування на посаді.

Внаслідок цього виникає низка запитань щодо легітимності подальшого перебування особи на посаді Директора НАБУ, потреби визначення особи, яка буде тимчасово виконувати функції Директора НАБУ, та порядку визначення цієї особи, потреби проведення конкурсу на зайняття цієї посади тощо.

По-третє, оскільки Указ є індивідуально-правовим актом і в Рішенні не зазначено додаткових дій на його виконання стосовно особи, яку призначено Указом на посаду Директора НАБУ, виникає припущення про те, що Рішення в частині звільнення або відсторонення від посади Директора НАБУ взагалі не потребує виконання.

По-четверте, чому Конституційний Суд, прогнозуючи подальші складнощі з виконанням Рішення, не скористався своїм конституційним повноваженням щодо відтермінування втрати чинності Указом з метою належного врегулювання українським парламентом відповідних відносин протягом часу такого відтермінування.

Ці та інші проблемні моменти не слугують позитивному сприйняттю Рішення, а тому вони, на моє переконання, мали б бути вирішені до моменту його ухвалення та відповідним чином відображені в тексті Рішення.

Загальні висновки та міркування

26. Існує думка, що саме існування Конституційного Суду як органу конституційного контролю має справляти «охолоджуючий ефект» на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, стримуючи цих суб'єктів від діяльності та ухвалення рішень, що порушують Конституцію України.

Однак 26 конституційних подань, що надійшли до Конституційного Суду за неповний 2020 рік¹, є своєрідним натяком на те, що саме існування органу конституційного контролю не забезпечує бажаного «охолодження» політичних та інших амбіцій, заяв та намірів. Тому суб'єкти звернення очікують рішень Конституційного Суду, які, на думку заявників, мали б довести їхню правоту у тому чи іншому конституційному конфлікті.

Переконаний, що Конституційний Суд своїми рішеннями мав би ефективно розв'язувати конституційні конфлікти, а не створювати юридичне підґрунтя для нових.

¹ До 1 вересня 2020 року.

Звісно, судовий активізм у цілому є позитивним явищем, однак у випадках, коли в конституційних поданнях поставлено під сумнів, наприклад, повноваження органів державної влади та (або) їх посадових осіб, діяльність та рішення Конституційного Суду мають бути максимально виваженими та стриманими з метою уникнення звинувачень та нарікань у політичній чи іншій заангажованості, виході за межі повноважень тощо.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень постанови Кабінету Міністрів України
«Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню
на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19,
спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2,
та етапів послаблення протиепідемічних заходів»,
положень частин першої, третьої статті 29
Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»,
абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення»
Закону України «Про внесення змін до Закону України
„Про Державний бюджет України на 2020 рік“»**

*м. Київ
28 серпня 2020 року
№ 10-р/2020*

Справа № 1-14/2020(230/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392 (Офіційний вісник України,

2020 р., № 43, ст. 118), положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ (Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 5, ст. 31) зі змінами, абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–ІХ (Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 19, ст. 126).

Заслухавши суддю-доповідача Філюка П. Т. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Верховний Суд — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392 (далі — Постанова № 392), пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого Постановою № 392 (далі — Порядок), частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ зі змінами (далі — Закон № 294), абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–ІХ (далі — Закон № 553).

Верховний Суд просить перевірити положення Постанови № 392, Закону № 294, Закону № 553 на відповідність частинам першій, другій статті 8, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 33, статті 39, частинам першій, третій статті 42, частинам першій, третій статті 49, статті 64, пункту 14 частини першої статті 92, частині першій статті 126, частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із того, що відповідно

до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

3. Оспорюваними положеннями пункту 3 Постанови № 392 на період дії карантину заборонялося, зокрема:

— проведення масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів з кількістю учасників більше ніж 10 осіб (підпункт 5);

— робота закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів (крім розміщених у них магазинів), діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури (підпункт 6);

— здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі (підпункт 7);

— закладам охорони здоров'я проведення планових заходів з госпіталізації (підпункт 14).

Абзацом шостим пункту 6 Постанови № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають особи, які досягли 60-річного віку.

Пунктами 10, 17 Порядку стосовно осіб, які потребують самоізоляції, встановлено вимогу постійного перебування у визначеному ними місці самоізоляції, утримання їх від контак-

ту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, передбачено окремі послаблення щодо режиму самоізоляції.

3.1. Відповідно до положень розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України, зокрема:

— громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24);

— кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (частина перша статті 33);

— громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону (стаття 39);

— кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42);

— кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю (частини перша, друга статті 43);

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

— кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48);

— кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (частина перша статті 49);

— кожен має право на освіту (частина перша статті 53);

— кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної

шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56).

3.2. Конституційний Суд України зазначає, що згідно зі статтею 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Конституційний Суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом — актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України.

3.3. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Кабінет Міністрів України постановою «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 17 червня 2020 року № 500 вніс зміни до назви Постанови № 392, пункту 3 Постанови № 392, виклавши його в новій редакції, абзац шостий пункту 6 Постанови № 392 виключив.

Крім того, згідно з пунктом 2 переліку постанов Кабінету Міністрів України, що втратили чинність, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22 липня 2020 року № 641, пункти 2–8, 11, 12, 12¹–12³, 13–16 Постанови № 392 визнано такими, що втратили чинність. Оскільки пункт 6 Постанови № 392, яким було затверджено Порядок, втратив чинність, то Порядок також втратив чинність.

Законом України «Про Конституційний Суд України» передбачено, що Конституційний Суд України розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності)

чинних актів (їх окремих положень) (частина перша статті 8); Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону (частина четверта статті 63).

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у цій справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) положень підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 Постанови № 392, пунктів 10, 17 Порядку згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

4. Вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних положень Закону № 294, Конституційний Суд України виходить із юридичної позиції, яку він неодноразово висловлював: оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзац восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007).

Крім того, виходячи з того, що предмет регулювання Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс), так само, як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, що обумовлено положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України в Рішенні від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію або скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України вкотре наголошує на тому, що скасування чи зміна законом про Державний бюджет України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах, суперечить статті 6, частині другій статті 19, статті 130 Конституції України.

4.1. Одним із складових елементів конституційного принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності.

Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Установлення граничного розміру заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачене у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України (частини перша, третя статті 29 Закону № 294), є невизначеним щодо дії в часі та не забезпечує передбачуваності застосування цих норм права.

Згідно з частиною першою статті 113 Конституції України, частиною першою статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Тобто оспорюваними положеннями статті 29 Закону № 294 заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади.

4.2. Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначається, зокрема, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (перше речення частини першої, частина друга статті 130).

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на недопустимість обмеження законом незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання

суддів у відставці (рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, від 11 березня 2020 року № 4-р/2020).

Проаналізувавши юридичні позиції щодо незалежності суддів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя; законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу (абзаци сьомий, восьмий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2020 року № 4-р/2020).

Отже, обмеження суддівської винагороди є посяганням на гарантії незалежності суддів.

Таким чином, положення частин першої, третьої статті 29 Закону № 294 суперечать статтям 1, 6, частинам першої, другій статті 8, частині другій статті 19, частинам першої, другій статті 55, частинам першої, другій статті 126, статті 130 Конституції України.

4.3. Конституційний Суд України вважає, що обмеження відповідних виплат є допустимим за умов воєнного або надзвичайного стану. Однак такого роду обмеження має запроваджуватися пропорційно, із встановленням чітких часових строків та в жорсткій відповідності до Конституції та законів України.

Таке обмеження також може застосовуватися й до суддів, однак після закінчення терміну його дії втрачені у зв'язку з цим обмеженням кошти необхідно компенсувати відповідними виплатами, оскільки суддівська винагорода є складовим елементом статусу судді, визначеного Конституцією України.

5. Положенням абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 553 передбачено, що з дня набрання чинності Законом № 553 (18 квітня 2020 року) і до 1 січня 2021 року тимчасово не застосовується частина перша статті 25 Кодексу, згідно з якою «Казначейство України здійснює безспірне

списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду».

Верховний Суд вважає, що вказане положення Закону № 553 суперечить частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

5.1. У Конституції України визначено основні засади судочинства, зокрема й обов'язковість судового рішення; судові рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (пункт 9 частини другої статті 129, частини перша, друга статті 129¹).

Відповідно до частин першої, другої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що виконання судового рішення є невід'ємним складовим елементом права кожного на судовий захист; невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом; держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та відновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012, перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012, перше речення абзацу восьмого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(П)/2019).

Досліджуючи практику Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України узагальнив, що визначене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року право на суд було б ілюзорним, якби юридична система держави допускала, щоб остаточне обов'язкове судові рішення не виконувалося на шкоду одній зі сторін; і саме на державу покладено позитивний обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок; ефективний доступ до суду включає право на те, щоб рішення суду було виконане без невинуватих затримок; держава і її державні органи відповідальні за повне та своєчасне

виконання судових рішень, які постановлені проти них (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(П)/2019).

Згідно зі статтею 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України (перше речення частини другої); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть ухвалювати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їх виконання (абзац другий частини сьомої).

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Осовська та інші проти України» від 28 червня 2018 року (заява № 2075/13 та інші) зазначив, що юридична визначеність передбачає дотримання принципу остаточності судових рішень (§ 26). Крім того, у пілотних рішеннях у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року (заява № 40450/04) та «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 року (заява № 46852/13 та інші) цей суд вказав на системне невиконання остаточних судових рішень в Україні.

Конституційний Суд України вважає, що принцип поділу влади (стаття 6 Конституції України) очевидно зазнає порушення, якщо законодавчий орган своїм актом тимчасово зупиняє виконання остаточних судових рішень.

Отже, забезпечення виконання остаточного судового рішення є позитивним обов'язком держави, проте оспорюваним положенням Закону № 553 унеможливлене здійснення Державною казначейською службою України безспірною списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду до 1 січня 2021 року, що обмежує конституційне право особи на судовий захист.

Таким чином, положення абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 553 суперечить статтям 1, 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, пункту 9 частини другої статті 129, частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

— частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ зі змінами;

— абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–ІХ.

2. Положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ зі змінами, Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–ІХ, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392, пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого цією постановою, на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 10-r/2020 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court on the constitutionality of certain provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Establishment of Quarantine to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine and the Stages of Mitigation of Anti-Epidemic Measures», the provisions of Articles 29.1 and 29.3 of the Law «On the State Budget of Ukraine for 2020», paragraph 2.9 of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the State Budget of Ukraine for 2020“»

The subject of the right to constitutional petition — the Supreme Court — appealed to the Constitutional Court of Ukraine to declare unconstitutional the provisions of paragraphs 3.5, 3.6, 3.7, 3.14, paragraph 6.6 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Establishment of Quarantine to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine and the Stages of Mitigation of Anti-Epidemic Measures» of May 20, 2020 No. 392 (hereinafter — the Resolution No.392), paragraphs 10, 17 of the Procedure for implementing anti-epidemic measures related to self-isolation, approved by the Resolution No. 392 (hereinafter — the Procedure), Articles 29.1, 29.3 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2020» of November 14, 2019 No. 294–IX as amended (hereinafter — the Law No.294), paragraph 2.9 of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the State Budget of Ukraine for 2020“» of April 13, 2020 No. 553–IX (hereinafter — the Law No.553).

The disputed provisions of paragraph 3 of Resolution No. 392 for the period of quarantine prohibited, in particular:

— holding mass (cultural, entertainment, sports, social, religious, advertising and other) events with more than 10 participants (subparagraph 5);

— operation of public catering establishments (restaurants, cafes, etc.), shopping and entertainment centers (except for the shops located in them), activities of establishments providing accommodation services, entertainment establishments, fitness centers, cultural establishments (subparagraph 6);

— regular and irregular transportation of passengers by road in urban, suburban, intercity, intra-regional and inter-regional

communication, in particular passenger transportation on city bus routes in the mode of a minibus (subparagraph 7);

— carrying out planned measures for hospitalisation by health care institutions (subparagraph 14).

Paragraph 6.6 of the Resolution No. 392 provided that persons who had reached the age of 60 were subject to compulsory self-isolation.

Paragraphs 10 and 17 of the Procedure for persons in need of self-isolation require permanent residence in a place of self-isolation determined by them, keeping them out of contact with persons other than those with whom they live together, as well as some concessions on the regime of self-isolation are provided.

The Constitutional Court notes that according to Article 64 of the Constitution, the constitutional human and citizen's rights and freedoms may not be restricted, except in cases provided for by the Constitution of Ukraine; in conditions of martial law or state of emergency, certain restrictions on rights and freedoms may be established, indicating the term of these restrictions; the rights and freedoms provided for in Articles 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 and 63 of the Constitution may not be restricted.

The Constitutional Court emphasises that the restriction of the constitutional human and citizen's rights and freedoms is possible in cases determined by the Constitution. Such a restriction may be established only by law — an act adopted by the Verkhovna Rada as the sole legislative body in Ukraine. Establishing such a restriction by adoption of regulations contradicts Articles 1, 3, 6, 8, 19 and 64 of the Constitution.

During the Constitutional Court's consideration of this case, the Cabinet of Ministers, by the Resolution «On Amendments to Certain Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine» of June 17, 2020 No. 500, amended the title of the Resolution No. 392, paragraph 3 of the Resolution No. 392, setting it out in a new wording, as well as deleted paragraph 6.6 of the Resolution No. 392.

In addition, according to paragraph 2 of the list of repealed resolutions of the Cabinet of Ministers, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers «On the Establishment of Quarantine and the Introduction of Enhanced Anti-Epidemic Measures in the Area with a Significant Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2» of July 22, 2020 No. 641, paragraphs 2-8, 11, 12, 12¹-12³, 13-16 of the Resolution No. 392 were

declared invalid. Since paragraph 6 of the Resolution No. 392, which approved the Procedure, has expired, the Procedure has also expired, so there are grounds to terminate the constitutional proceedings in this case in terms of constitutionality of the provisions of subparagraphs 5, 6, 7, 14 of paragraph 3, paragraph 6.6 of the Resolution No. 392, paragraphs 10, 17 of the Procedure in accordance with Article 62.1.5 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» — invalidation of the act (specific provisions thereof), in respect of which the issue of constitutionality had been raised.

The Constitutional Court reiterates that the abolition or amendment by the Law on the State Budget of the scope of rights and guarantees and legislative regulation provided for in special laws is contrary to Articles 6, 19.2 and 130 of the Constitution.

Setting the maximum amount of salaries, cash benefits for employees, servants and officials of state institutions (including public authorities and other state bodies, local governments), provided for in April 2020 and for the period until the end of the month in which the quarantine established by the Cabinet of Ministers of Ukraine is canceled (Articles 29.1, 29.3 of the Law No. 294), is uncertain in time and does not provide predictability of application of these rules of law.

That is, the disputed provisions of Article 29 of the Law No. 294 make salaries, cash benefits of employees, servants and officials of the legislative and judicial authorities dependent on the executive branch.

Limiting judges' remuneration is an encroachment on the guarantees of judicial independence.

The Constitutional Court considers that the restriction of the respective payments is permissible under conditions of martial law or state of emergency. However, such restrictions should be introduced proportionately, with clear time limits and in strict accordance with the Constitution and laws.

Such a restriction may also be applied to judges, but after its expiration, the funds lost due to this restriction must be compensated by appropriate payments, as the judge's remuneration is an integral part of the judge's status defined by the Constitution of Ukraine.

Ensuring the execution of the final court decision is a positive obligation of the state, but the disputed provision of the Law No. 553 makes it impossible for the State Treasury of Ukraine to undisputedly write off costs of the state and local budgets on the basis of a court decision until January 1, 2021, which restricts a person's constitutional right to judicial protection.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Articles 29.1, 29.3 of the Law «On the State Budget of Ukraine for 2020» of November 14, 2019 No. 294–IX as amended, and the provisions of paragraph 2.9 of Section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine „On the State Budget of Ukraine for 2020“» of April 13, 2020 No. 553–IX to be inconsistent with the Constitution (unconstitutional). They shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

The constitutional proceedings in the case of examination of the provisions of subparagraphs 5, 6, 7, 14 of paragraph 3, paragraph 6.6 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Establishment of Quarantine to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine and the Stages of Mitigation of Anti-Epidemic Measures» of May 20, 2020 No. 392, paragraphs 10, 17 of the Procedure for implementing anti-epidemic measures related to self-isolation, approved by this Resolution, were terminated under Article 62.1.5 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», i.e. invalidation of the act (specific provisions thereof) in respect of which the issue of compliance with the Constitution had been raised.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 6-рп/99 dated June 24, 1999;
- No. 5-рп/2002 dated March 20, 2002;
- No. 19-рп/2004 dated December 1, 2004;
- No. 8-рп/2005 dated October 11, 2005;
- No. 4-рп/2007 dated June 18, 2007;
- No. 6-рп/2007 dated July 9, 2007;
- No. 10-рп/2008 dated May 22, 2008;
- No. 11-рп/2012 dated April 25, 2012;
- No. 18-рп/2012 dated December 13, 2012;
- No. 3-рп/2013 dated June 3, 2013;
- No. 10-рп/2013 dated November 19, 2013;
- No. 4-рп/2016 dated June 8, 2016;
- No. 11-р/2018 dated December 4, 2018;
- No. 2-р(II)/2019 dated May 15, 2019;
- No. 1-р/2020 dated January 23, 2020;
- No. 2-р/2020 dated February 18, 2020;
- No. 3-р/2020 dated February 27, 2020;

No. 4-р/2020 dated March 11, 2020.

Judgments of the European Court of Human Rights:

«Osovska and Others v. Ukraine» of 28 June 2018 (application No. 2075/13 and others);

«Yuriy Ivanov v. Ukraine» of 15 October 2009 (application No. 40450/04);

«Burmych and Others v. Ukraine» of 12 October 2017 (application No. 46852/13 and others).

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Lemak, O. Pervomaiskyi, I. Slidenko expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень постанови Кабінету Міністрів України
«Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню
на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19,
спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення
протиепідемічних заходів», положень частин першої,
третьої статті 29 Закону України
«Про Державний бюджет України на 2020 рік»,
абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення»
Закону України «Про внесення змін до Закону України
„Про Державний бюджет України на 2020 рік“»
від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020

В цілому підтримую Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 (далі — Рішення), однак на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно мотивувальної і резолютивної частин Рішення.

I. Верховенство права і протидія COVID-19: баланс цінностей, а не дилема

1. Головна місія Конституційного Суду України (далі — Суд) — захист Конституції України та прав людини, стримування з цією метою законодавчої та виконавчої влади. У цій справі Суд загалом виконав свій конституційний обов'язок.

Розповсюдження COVID-19 в Європі та в інших частинах світу вже має трагічні наслідки, внаслідок чого загинули багато тисяч людей. Висловлюючи солідарність інфікованим, які борються за своє життя, їхнім сім'ям та друзям, хочу викласти свій погляд на конституційні аспекти проблеми, що або були обійдені Судом, або в його Рішенні не знайшли достатньої аргументації.

З урахуванням того, що поширення COVID-19 на території України загрожувало непередбачуваними наслідками для суспільства, Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України ухвалили рішення, спрямовані на захист суспільства і держави у формі законів України та постанов. У такій ситуації **саме орган судового конституційного контролю (і тільки він) несе відповідальність за оцінку конституційності таких рішень**, зокрема й за те, щоб вони були відповідними, необхідними та пропорційними для мети, на досягнення якої спрямовані.

У мотивувальній частині Рішення мало бути зазначено, що сама сутність Конституції України відображає її призначення й мету — забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя (абзац четвертий преамбули до Конституції України). Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Виходячи з наведеного, **держава зобов'язана здійснити ефективні заходи — зокрема правове регулювання та відповідну адміністративну практику — з метою захисту людини і суспільства від серйозних загроз, пов'язаних із поширенням на території України COVID-19**. Через поширення хвороби під загрозою опинилося життя і здоров'я людей — фундаментальні конституційні цінності.

Під час протидії пандемії право на життя і право на охорону здоров'я є найбільш тісно пов'язаними. Відповідно до частини першої статті 27 Конституції України кожна людина має невід'ємне право на життя. Згідно з частиною першою статті 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. **Зв'язок між цими конституційними правами полягає в тому, що недостатні, несвоєчасні та неефективні заходи держави у сфері охорони здоров'я в**

умовах пандемії можуть означати безпосереднє посягання на право кожної людини на життя.

Згідно з частиною третьою статті 49 Конституції України держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Важливо підкреслити, що **конституційна формула ефективного і доступного медичного обслуговування для всіх громадян під час протидії COVID-19 стосується як захисту від COVID-19, так і захисту тих, хто потребує медичної допомоги за іншими захворюваннями.**

Хоча право на охорону здоров'я, слід визнати, залежить від ресурсів, які доступні державі, проте на ефективність його здійснення впливає також виконання державою позитивних обов'язків стосовно зосередження цих ресурсів на вирішенні питань, пов'язаних із захистом людей. Захист права на життя і здоров'я людей є фундаментальним для здійснення всіх інших прав і свобод, у тому числі громадянських і політичних прав.

Виходячи з наведеного, варто **підтвердити виправданість мети обмежувальних заходів**, запроваджених Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України в березні — травні 2020 року у зв'язку з поширенням на території України COVID-19.

Шляхом зважування цінностей і прав людини слід визнати, що загрози для життя та здоров'я перевищують проблеми обмеження особистої свободи стосовно пересування, заборони на деякі види соціальних контактів. Зважаючи на сучасні наукові знання, відмова від накладення таких обмежень істотно збільшує ризики зараження вірусом, захворювань значної кількості людей, перевантаження медичних закладів під час лікування серйозних випадків і, у гіршому випадку, зростання смертності.

У Конституції України у зв'язку з наведеним не лише встановлено, що здоров'я людини — ключова конституційна цінність («найвища соціальна цінність») (частина перша статті 3), а й неодноразово вказано, що охорона здоров'я — можлива підстава для обмеження низки інших конституційних прав: права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (стаття 34), права на свободу світогляду і віросповідання (стаття 35), права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39), права на страйк (стаття 44).

2. Слід наголосити, що **навіть виправданість і серйозність мети, яка полягає в захисті життя і здоров'я людей, для досягнення якої**

здійснюються обмеження в реалізації конституційних прав людини, не означає, що такі обмеження можуть бути здійснені свавільно та бути несумісними з фундаментальними конституційними цінностями верховенства права, демократії, захисту прав людини.

Під час найважчих випробувань нації Конституція України діє таким же чином, як у звичайний період. Однак у складні часи з Основного Закону випливають додаткові позитивні обов'язки держави, які покликані захистити людину і суспільство від загроз.

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

На підставі зазначеного Суд повинен був ґрунтовніше дослідити загальний механізм і окремі засоби обмеження конституційних прав і свобод людини, які були втілені в постанові Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392 (далі — Постанова № 392) та в Законі України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–IX зі змінами (далі — Закон № 294).

3. Зважена судова оцінка обмежувальних заходів стосовно здійснення прав людини з метою перешкоджання поширенню COVID-19 є важливою, передусім, тому, що **вперше за три десятиліття розвитку України як незалежної держави йдеться про масове обмеження прав людини**, тобто таке, яке стосується не окремих осіб, а цілих категорій і навіть переважної більшості суспільства. Обмеження особистої свободи, свободи пересування та в інших сферах видозмінюють суспільство на структурному рівні.

На мою думку, державне втручання щодо прав і свобод людини, яке стосується не окремих індивідів, а переважної більшості суспільства, не може бути здійснене державою без запровадження особливого правового режиму, передбаченого Конституцією України. Практично всі європейські держави в останні місяці задіяли відповідні особливі конституційні режими.

Не слід зображувати, що «нічого серйозного» не відбувається у сфері захисту прав людини. Якщо вже права і свободи людини мають бути обмежені з метою захисту суспільства від загрози наслідків пандемії, то це слід робити відкрито, демократично і правовим шляхом, як того вимагає Конституція України — через ухвалення рішень органами державної влади, яких обрав народ України, а не шляхом непрозорого розмивання відповідальності за ухвалені рішення. Навіть в умовах надзвичайних обставин народ залишається не тільки «єдиним джерелом влади», але й «носієм суверенітету», суб'єктом, який здійснює цю владу (частина друга статті 5 Конституції України).

Відповідно до частин першої, другої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

В Україні відповідних рішень Президента України і Верховної Ради України, передбачених пунктом 31 частини першої статті 85 Конституції України щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, ухвалено не було.

4. Суд мав сформулювати більше аргументів щодо наведеної ним справедливої юридичної позиції, за якою **обмеження прав і свобод людини можуть встановлюватися виключно Конституцією і законами України, а не підзаконними актами**. Верховенство Конституції України не має змісту, якщо грубо порушуються її принципи й норми, які гарантують права і свободи людини.

Так, зокрема, з положення пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України, яке передбачає, що виключно законами України визначаються «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод», впливає, що і обсяг цих обмежень може визначатися також виключно законами України. В Україні єдиним органом законодавчої влади є парламент — Верховна Рада України, яка згідно з пунктом 3 частини першої статті 85

Конституції України приймає закони. З наведеного вбачається, що Верховна Рада України не могла передати повноваження щодо ухвалення акта з питання обмеження здійснення конституційних прав і свобод людини будь-якому іншому органу державної влади.

Однак Постанова № 392, якою запроваджено низку обмежень у здійсненні конституційних прав і свобод людини, є актом Кабінету Міністрів України — підзаконним актом. Вирішивши підзаконним актом питання, яке віднесене Конституцією України до сфери виключного законодавчого регулювання, Кабінет Міністрів України перебрав на себе повноваження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

Таким чином, видання Урядом України Постанови № 392 є таким способом ухвалення рішення в сфері прав людини, який є несумісним з Конституцією України, оскільки порушує принцип поділу влади, передбачений положеннями частини другої статті 6, статті 75, пункту 3 частини першої статті 85, пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України.

5. Заходи щодо обмеження прав людини не можуть бути безстроковими та підлягають періодичному перегляду парламентом. Обмежувальні заходи, які здійснюються у зв'язку з поширенням COVID-19, є державним втручанням до фундаментальних конституційних прав людини, з урахуванням динамічного змісту заходів «карантину», не можуть бути невизначеними в часі (безстроковими) та підлягають періодичному перегляду парламентом. Фактичне самоусунення Верховної Ради України від ухвалення рішень у цій сфері не узгоджується з принципом народного суверенітету та не відповідає загальноприйнятій практиці інших європейських держав у протидії COVID-19.

Визначення Конституцією України у частині другій статті 64 Конституції України вимоги щодо чіткого встановлення строків для обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану тим більше стосується ситуації, коли відповідні обмеження запроваджуються без уведення такого особливого правового режиму.

Отже, у цьому аспекті невизначеність строків для обмежень прав і свобод людини в Україні не узгоджується з положенням частини другої статті 64 Конституції України.

6. Слід наголосити на неприпустимості такого втручання держави щодо прав і свобод людини, якими очевидно й безпо-

середньо порушуються фундаментальні принципи Конституції України, зокрема допускається порушення принципу рівності перед законом.

Так, наприклад, **запровадження посиленних обмежувальних заходів, якими обмежено свободу пересування, не може здійснюватися дискримінаційно стосовно певних категорій людей (зокрема, до осіб літнього віку)**. Відповідно до статті 21 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, а відповідно до частин першої, другої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Статтею 1 Протоколу №12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року встановлено:

«1. Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1».

З урахуванням того, що в преамбулі Конституції України конституцієдавець підтвердив «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», необхідно взяти до уваги те, що в статті 21 Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 року окремо зазначено про заборону дискримінації за критерієм віку людини.

Особи, які досягли 60-річного віку і для яких були встановлені заборони на пересування і комунікацію істотніші, ніж для інших категорій осіб, виявилися особливо вразливими. На це вплинуло декілька факторів. По-перше, значна частина з них не засвоїла навичок користування засобами цифрової комунікації, що не можуть не враховувати органи державної влади. По-друге, з огляду на вік для частини з них навіть звичні засоби зв'язку є недоступними через втрату зору, слуху чи у зв'язку з іншими віковими особливостями. По-третє, багато таких осіб є самотніми або ж перебувають на відстані від сімей, тому повна ізоляція, на-

віть з виправданою метою, створює для них додаткові складнощі. Окрім того, саме ця категорія людей потребує ширшого доступу до послуг з охорони здоров'я, зокрема екстреної (швидкої) медичної допомоги, у зв'язку з традиційними, окрім COVID-19, захворюваннями (наприклад, серцево-судинні захворювання), однак цей доступ виявився значно ускладненим. Запроваджений урядом засіб «повна самоізоляція» для певної категорії осіб як феномен є неприпустимим з конституційної точки зору.

Наведене передусім стосується сільських районів, у яких інфраструктура підтримання життєдіяльності залишається слабкою з огляду на обмежений доступ до медичної допомоги, громадського транспорту, до аптек, продовольчих крамниць, які працюють цілодобово, відділень банків (і навіть банкоматів) та мережі Інтернет.

Це означає, що **особливий захист осіб похилого віку та інших вразливих категорій населення має бути здійснений державою не лише через встановлення більш суворих обмежень для них, а шляхом надання їм додаткової підтримки**. Ідеться насамперед про забезпечення цих категорій осіб предметами першої необхідності. Досвід інших європейських держав свідчить про застосування заходів з підтримки щодо вразливих категорій осіб, зокрема виділення окремих годин для відвідування ними крамниць, аптек чи паркових територій.

З іншого боку, від непродуманих тривалих обмежень — зокрема у доступі до охорони здоров'я чи в можливості рухатися на свіжому повітрі для вразливих категорій осіб — загрози для життя українців можуть виявитися гостріше, ніж безпосередньо від COVID-19. Частина заборон сформульована в такий спосіб, який порушує саму сутність (ядро) прав людини (людську гідність і свободу), що є неприпустимим загалом, оскільки йдеться про порушення прав людини, а не тільки їхнє обмеження.

Отже, практика запровадження Постановою № 392 окремих і більш суворих обмежень для осіб, які досягли 60-річного віку, на мою думку, є такою, що суперечить фундаментальним цінностям, закріпленим у статтях 21, 24 Конституції України.

II. Захист конституційних прав людини — місія Суду, яка не обмежена формальними мотивами

7. Суд взяв до уваги, що вже після звернення Верховного Суду 29 травня 2020 року з конституційним поданням у цій

справі, до оспорюваної Постанови № 392 були внесені зміни і доповнення низкою інших постанов Уряду України. Зазначені зміни до Постанови № 392 справді істотно змінили предмет оскарження і, таким чином, формально створили підстави для закриття конституційного провадження у справі у цій частині, які передбачені в пункті 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Однак **навіть коли йдеться про втрату чинності нормативним актом, який був підданий конституційному контролю, Суд має повноваження перевірити цей акт на відповідність Конституції України, якщо йдеться про захист прав людини** — це передбачено в частині другій статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд України»: «З метою захисту та відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності». Про те, що продовжують застосовуватися норми Постанови № 392, свідчить і те, що станом на 15 серпня 2020 року, за даними Державної судової адміністрації України, суди розглянули 11940 справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за статтею 44³ Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення правил щодо карантину людей», а **ще 6813 справ залишалися нерозглянутими**. Варто зазначити, що значною мірою правила щодо карантину людей встановлені саме нормами Постанови № 392.

Тому, на мою думку, Суд не повинен був обмежитися констатацією формальних підстав для закриття конституційного провадження у справі у цій частині, оскільки **рішення щодо оцінки конституційності Постанови № 392 є необхідним для захисту конституційних прав і свобод**. Там і тоді, де і коли йдеться про захист прав людини, юридичні позиції й діяльність Суду повинні бути більш активними, ніж під час розгляду питань, пов'язаних зі спорами між гілками державної влади стосовно меж їхньої компетенції. У цій справі Суд повинен був забезпечити максимально ефективний і широкий захист конституційних прав людини та усунути наслідки порушення цих прав.

Ідеться про істотні **ознаки неконституційної ситуації, пов'язаної з порушенням прав людини, яка значною мірою триває, незважаючи на періодичне внесення змін Урядом України до власних актів у цій сфері**.

Що маємо «в залишку» у цій справі та цьому аспекті? Ситуація характеризується тим, що:

а) права людини й надалі масово обмежуються через застосування неконституційних методів (після ухвалення Рішення відповідно до юридичних позицій Суду ці методи є явно неконституційними), на рівні підзаконних актів, без впровадження передбаченого Конституцією України особливого правового режиму;

б) обсяг масових обмежень прав людини й надалі, по суті, «вручну» встановлюється органами виконавчої влади різних рівнів;

в) законодавець і уряд не усунули наслідків порушень прав людини, коли права обмежувалися в очевидно неконституційний спосіб.

Звісно, зміст видів і засобів обмежувальних заходів, спрямованих на ефективну протидію поширенню COVID-19, повинен визначати законодавець на підставі вивіренних наукових знань у сфері медицини, а не судового рішення, однак співвідношення вжитих засобів і досягнутого результату (як очікуваного розв'язання суспільної проблеми) може і повинна бути оцінена Судом з огляду на пропорційність вжитих засобів. Так, зокрема, підлягає юридичній оцінці кореляція між інтенсивністю встановлених обмежень прав людини і динамікою поширення COVID-19 на території України.

Якби Суд все ж визнав Постанову № 392 неконституційною, то це безумовно мало би й практичне юридичне значення для тих багатьох суб'єктів, яких було притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням карантинних норм, установлених цим підзаконним актом навіть з огляду на *de lege lata*.

Хочу підкреслити, що **гарантії прав і свобод людини виражаються не тільки в тому, що втручання у права і свободи можливе лише у випадках, передбачених Конституцією і законами України, але і в тому, що таке втручання може здійснюватися лише в конкретно визначених правових формах.**

Зверніть увагу, про явну неконституційність Постанови № 392 свідчить і те, що саме нею були встановлені норми, які створювали матеріальне підґрунтя (ознаки поведінки) для діяння, яке є адміністративним правопорушенням. Однак такий підхід прямо заборонено Основним Законом України. Згідно з пунктом 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються «засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними

або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» (виділення автора).

На мою думку, Суд повинен оцінювати конституційність акта за матеріальними (змістовими) критеріями на момент ухвалення ним судового рішення, а за критерієм процедури видання акта та обсягу правотворчого повноваження суб'єкта, який його видав, — на момент видання акта, який перевіряється на конституційність. У цьому випадку йшлося про грубе порушення порядку видання нормативного акта, а не лише змісту предмета регулювання, оскільки Уряд України перебрав на себе повноваження регулювати питання, які явно не належать до його компетенції відповідно до статті 92 Конституції України.

Для відновлення прав і свобод людини це мало би безумовний ефект, ураховуючи, що зворотна сила втрати чинності нормативного акта саме в цьому випадку прямо встановлена частиною першою статті 58 Конституції України: «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, **крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи**» (виділення автора). Саме в цьому випадку наслідки ухвалення Рішення Суду мають ефект *ex tunc* стосовно особи, права якої були порушені, оскільки втрата чинності Постановою № 392 внаслідок визнання неконституційною могла привести до скасування підстав для притягнення особи до юридичної відповідальності. Навіть якби не йшлося про буквальне відшкодування за порушення прав людини в минулому, **рішення з оцінкою конституційності Постанови № 392 було б важливим для зміцнення верховенства права і, незважаючи на ймовірно обмежені наслідки, слугувало б збереженню довіри громадян до держави**. Окрім того, таке рішення могло продемонструвати верховенство Конституції України у ситуації, коли органи державної влади намагаються діяти без належного правового обґрунтування.

III. Обмеження зарплат і повага до принципу поділу державної влади

8. Суд не виклав чіткої позиції щодо статті 29 Закону № 294, якою було обмежено нарахування заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування).

Слід зазначити, що законодавець наділений повноваженням

установлювати подібні обмеження, якщо при цьому не порушуються гарантії матеріального забезпечення тих органів публічної влади, які наділені окремими конституційними повноваженнями. Протилежний підхід означав би можливість для законодавчого органу влади обмеження чи навіть блокування здійснення конституційних повноважень іншими органами публічної влади через законодавчий інструмент встановлення заробітної плати для їх працівників, службових і посадових осіб, що не може бути узгоджене з конституційним принципом поділу державної влади (стаття 6 Конституції України).

Таким органом державної влади, зокрема, є Національний банк України, основною функцією якого є «забезпечення стабільності грошової одиниці» (частина друга статті 99 Конституції України). **Національний банк України покликаний незалежно від парламенту та Уряду України здійснювати свої повноваження для досягнення конституційної цілі, а відтак довільне втручання до гарантій його незалежності підриває умови ефективності здійснення ним конституційної функції.**

9. У період загрози для суспільства, коли є необхідність і держава реально здійснює обмеження прав і свобод людини, а верховенство права і гарантії прав людини підлягають посиленому захисту, особливо значущою є **роль конституційних органів, які прямо чи опосередковано сприяють здійсненню правосуддя в Україні.** Хоча такі органи й не мають експліцитних (*expressis verbis*) конституційних гарантій у сфері їхнього матеріального забезпечення, вони покликані здійснювати конституційні повноваження незалежно від парламенту і Уряду України, при цьому таку незалежність повинно ззовні сприймати суспільство.

Відповідно до Конституції України до таких інституцій належать Вища рада правосуддя (частина перша статті 131), органи та установи в системі правосуддя для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (частина десята статті 131), прокуратура (частина перша статті 131¹).

10. Окрім того, органами влади, які здійснюють конституційні повноваження окремо від органів державної влади, є органи місцевого самоврядування. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України). У по-

ложеннях статей 140, 142, 143 Конституції України встановлено повноваження органів місцевого самоврядування, зосереджені на захисті права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України з урахуванням виокремленої матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування.

Серед інших конституційних повноважень територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання (частина перша статті 143 Основного Закону України).

Закріплені Конституцією України повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування є конституційними гарантіями здійснення права громадян на місцеве самоврядування, а відтак не можуть бути скасовані чи обмежені законодавцем. **Обмеження стосовно розміру заробітної плати посадових осіб органів місцевого самоврядування належить до обсягу конституційних повноважень органів місцевого самоврядування, а не органів державної влади, зокрема Верховної Ради України.**

Отже, встановлення законодавчих обмежень у нарахуванні заробітної плати для службових і посадових осіб зазначених органів влади не може бути узгоджене з положеннями частини першої статті 8 Конституції України, за якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права, та частини другої статті 6 Конституції України, за якою органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

11. Стосовно запровадження обмежень з нарахувань заробітної плати народних депутатів України, деяких категорій службових і посадових осіб державного сектору **Верховна Рада України наділена широким розсудом.** Однак і в цьому разі законодавчі обмеження мають бути спрямовані на досягнення важливого суспільного інтересу (легітимної мети) та встановлені законом.

У частині другій статті 29 Закону № 294 вказано, що «обмеження не застосовується при нарахуванні заробітної плати, грошового забезпечення особам із числа осіб, зазначених у частині першій цієї статті, які безпосередньо задіяні у заходах, спрямо-

ваних на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та які беруть участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, у тому числі в операції Об'єднаних сил (ООС). Перелік відповідних посад встановлюється Кабінетом Міністрів України».

У цьому положенні очевидно невизначеним залишається питання про те, які саме державні органи «безпосередньо задіяні у заходах, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19». **Перелік відповідних посад законодавець доручив встановити Кабінету Міністрів України, не вказавши належних критеріїв.**

12. Окрім того, визначаючи обмеження в нарахуванні заробітної плати зазначеним категоріям службових і посадових осіб, Верховна Рада України у частині першої статті 29 Закону № 294 нечітко встановила тривалість такого обмеження: «...у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України...», **не врахувавши різноманітності модифікацій сукупної категорії «карантин» як узагальнюючої для позначення обсягу обмежувальних заходів.**

Тривалість обмеження заробітної плати для народних депутатів України, крім того, не може залежати від Кабінету Міністрів України, оскільки статус народних депутатів України визначається виключно законом України (пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України).

Залежність статусу народних депутатів України від рішень органів виконавчої влади не відповідає також конституційній моделі відносин між парламентом і Урядом України в межах форми правління, зокрема тому, що згідно з частиною другою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, а не навпаки.

13. Намагання знизити ефективність судового контролю в надзвичайний період піддає суспільство додатковим загрозам, окрім COVID-19 — істотного розширення можливостей зловживання для виконавчої влади.

Стосовно обмежень у нарахуванні суддівської винагороди,

крім аргументів, наведених Судом у Рішенні, слід зауважити, що навіть під час воєнного чи надзвичайного стану **обсяг судових гарантій прав людини не може бути звужений**, як це впливає зі статті 64 Конституції України. Судовий захист прав людини повинен здійснюватися ефективно і безперервно, незалежно від будь-яких обставин. Забезпечення в цей особливий період матеріальних умов для ефективного здійснення судової влади є обов'язком Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які відповідно до Конституції України наділені повноваженнями у сфері державного бюджету.

Незважаючи на істотно ускладнені умови для здійснення правосуддя, які об'єктивно склалися в умовах поширення COVID-19, суди зіткнулися з різким і невмотивованим обмеженням не лише суддівської винагороди, а й загалом рівня фінансування судової влади.

Важливо взяти до уваги, що **суди в Україні в березні — серпні 2020 року функціонували у безперервному режимі, забезпечуючи реальність і дієвість права кожного на судовий захист (стаття 55 Конституції України) та здійснюючи судовий контроль за діяльністю публічних властей в особливий період**. На відміну від судів у багатьох європейських державах, українські суди в цей час не брали «канікул» та не впроваджували інших механізмів, які б могли ускладнити доступ кожного до суду.

Обмежуючи суддівську винагороду, законодавець вкотре порушив вимогу частини першої статті 130 Конституції України, яка передбачає: «Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя». Водночас парламент не врахував пропозицію Вищої ради правосуддя з цього питання, більше того — тривалість обмеження розміру суддівської винагороди законодавець пов'язав зі здійсненням повноважень Кабінету Міністрів України стосовно ухвалення ним рішення про «відміну карантину», що не може бути узгоджене із положенням частини другої статті 130 Конституції України та іншими конституційними гарантіями незалежності суддів.

14. Законодавець застосував законодавче регулювання як інструмент маніпуляції рівнем суддівської винагороди з очевидною метою впливу на суддів, їх деморалізації через підтримання ідеї про «всеволоддя» парламенту. На практиці це призвело до зни-

ження дієвості доступу громадян до судового захисту, а відтак — можливості відновити права і свободи у разі їх порушення. Небезпека такого підходу зростає в особливий період, коли саме від судової влади залежить недопущення свавільного обмеження чи скасування прав і свобод людини на колективному рівні.

Крім іншого, такий крок є, власне, невиконанням ряду юридичних позицій Суду, зокрема висловлених ним у Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020.

IV. Зупинення виконання судових рішень посягає на верховенство права

15. У державі, заснованій на принципі верховенства права, остаточні судові рішення повинні виконуватися, усі без винятку. Повага держави до повноважень судової влади є передумовою довіри суспільства до судів і врешті — до верховенства права. Однак для реального досягнення цього недостатньо конституційних гарантій незалежності й неупередженості судів, адже розуміння відповідних обов'язків держави має бути інкорпороване до суспільної свідомості та поточної адміністративної практики.

Проблема невиконання судових рішень (так само як «некомплект» на суддівських посадах та системне недофінансування судової системи) не вирішувалася «політичними» гілками влади і раніше, що призводило до зниження рівня суспільної довіри до судів. **Однак ніколи раніше настільки цілеспрямовано не ухвалювалася законодавча норма, якою зумовлювалося невиконання судових рішень.** На цей раз рішення законодавця відверто було спрямоване на формування неконституційної практики. Положенням абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553—IX (далі — Закон № 553) передбачено, що тимчасово, з дня набрання цим законом чинності до 1 січня 2021 року, не застосовуються норми частини першої статті 25 Бюджетного кодексу України. У свою чергу, частина перша статті 25 Бюджетного кодексу України передбачає: «Казначейство України здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду». Це означає, що **встановлена законодавцем заборона на застосування цієї норми є, власне, блокуванням виконання судових рішень.**

16. Однак Конституція України забороняє такий підхід. Од-

нією з основних засад судочинства в Україні є обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129 Основного Закону України).

Відповідно до частини першої статті 129¹ Конституції України суд ухвалює рішення іменем України; судові рішення є обов'язковим до виконання. Зазначене означає, що **конституційним обов'язком для всіх органів державної влади є виконання судових рішень**. Від виконання судових рішень залежить дієвість принципів захисту прав людини (стаття 3 Основного Закону України) та верховенства права (стаття 8 Конституції України).

17. Суд неодноразово наголошував, що невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

У Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя», ухваленій на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року, зазначено з цього приводу: «Судові рішення є дуже важливими для виконання конституції та законодавства. Право на справедливе судочинство і саме правовладдя загалом втрачають будь-який зміст, якщо судові рішення не виконано» (пункт 107).

Крім того, принцип поділу державної влади (стаття 6 Конституції України) не втрачає будь-який зміст, якщо законодавчий орган ухваленим рішенням (законом) може блокувати виконання рішень іншої гілки влади — судової.

Незалежність судів як конституційна гарантія, встановлена в частині першій статті 126 Конституції України, також опиняється під загрозою, якщо виконання судових рішень поставлено в залежність від волі законодавця.

Отже, можна дійти висновку, що положення абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 553 не може бути узгоджене з положеннями частини першої статті 8, частини першої статті 55, частини першої статті 126, пункту 9 частини другої статті 129, статті 129¹ Конституції України.

V. Висновки

Конституція України, гарантуючи серед пріоритетних конституційних цінностей життя і здоров'я людини, не виключає можливості законодавця встановити надзвичайні заходи, у тому

числі обмеження, за наявності загроз для таких цінностей. Однак у цій ситуації безумовно законодавець і уряд України мають забезпечити узгодження між цінністю охорони здоров'я та повагою до прав і свобод людини, які гарантуються в Україні. Насамперед ідеться про особисту свободу, свободу пересування, право на приватне життя, право на підприємництво та колективну свободу вираження думки й слова.

Суд у цілому правильно оцінив конституційність нормативних актів, які були піддані ним контролю, але обмежився визнанням неконституційними лише законодавчих положень, утримавшись із формальних мотивів від оцінки конституційності Постанови № 392. Цим самим не вдалося досягти ефективного рівня захисту конституційних прав людини, які й надалі обмежуються через неконституційні механізми.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі № 1-14/2020 за конституційним поданням Верховного Суду

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 28 серпня 2020 року ухвалив Рішення № 10-р/2020 (далі — Рішення) у справі № 1-14/2020 за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“».

Конституційний Суд, зокрема, вирішив:

«3. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“ від 20 травня 2020 року № 392, пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого цією постановою, на підставі пункту 5 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України» (пункт 3 резолютивної частини Рішення).

Не підтримуючи Рішення у частині щодо закриття провадження у справі, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо Рішення та інших пов'язаних з цією справою понять та явищ.

Засновки та висновки конституційної демократії

1. Зародження багатьох галузей права доволі традиційно пов'язується з юриспруденцією Стародавнього Риму, зокрема з такими відомими пам'ятками юридичної думки того часу, як *Інституції Гая* та *Corpus iuris civilis Юстиніана*.

Протягом тривалого часу уявлення про державу, верховну владу, зміст і суть їх відносин з громадянами та (або) підданими будувались на досвіді Римської імперії, у тому числі у світлі того, що «добра» влада та володар повинні надати своєму народу лише «хліб та видовища», а натомість мали нібито «право» вимагати від народу *все*, у тому числі життя, свободу, гідність, власність.

У тій системі координат суспільних відносин управління «батою та пряником», зневага і ненависть до людини та цілих народів були звичними та традиційними явищами.

2. Проте для цивілізованої частини світу часи імперій та необмеженої сваволі влади — вже в минулому.

В основу сучасного європейського правопорядку покладено такі цінності, як *людські права, правдива (дієва та ефективна) демократія, верховенство права*.

Конституція України та існуючий в Україні конституційний лад побудовані на ієрархії конституційних цінностей, у якій головними є повага до людської гідності, фундаментальні права і свободи людини і громадянина та їх гарантії. У свою чергу верховенство права, поділ влади, інші конституційні цінності та явища забезпечують інституційну, функціональну й іншу спроможність та дієвість конституційної демократії.

Важливо, що у сучасній конституційній демократії є доволі чітке уявлення про позитивні обов'язки держави, відповідно до розуміння змісту яких Уряд¹ повинен не розважати і тим більше не погрожувати та не лякати своїх громадян, а зобов'язаний своїми раціональними, свідомими і професійними діями та рішеннями забезпечити ефективні гарантії здійснення їх прав і свобод.

Безперечно, здійснення Урядом подібних дій та ухвалення рішень у часи воєнних конфліктів, соціальних та економічних криз, епідемій, пандемій та стихійних лих є максимально бажаним та потрібним, оскільки подібна роль та значення держави у житті та долі своїх громадян, власне, значною мірою й виправдовує те, що інститут держави продовжує існувати.

¹Тут і далі йдеться про Уряд у широкому розумінні, тобто як сукупність органів державної влади.

Відносини між громадянами, з одного боку, та державою й Урядом — з іншого, ґрунтуються вже не стільки на довірі, скільки на прагматичному розрахунку перших отримати, зокрема, за сплачені на користь держави податки, гідний адміністративний сервіс у спокійні часи та ефективний захист і гарантії — у періоди різного роду потрясінь. Будь-яке спотворення суті та змісту такого суспільного договору внаслідок бездіяльності Уряду чи вчинення ним помилкових або навіть незаконних рішень та дій є початком шляху руйнації цих відносин, кризи інститутів громадянського суспільства та самої держави.

*Конституційні права та свободи, інші конституційні цінності
в Основному Законі України*

3. Переді мною на робочому столі судді Конституційного Суду — Основний Закон України, в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» якого у невичерпному переліку закріплені права і свободи людини і громадянина, зокрема:

— кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (частина перша статті 33);

— громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону (стаття 39);

— кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42);

— кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю (частини перша, друга статті 43);

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

— кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48);

— кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (частина перша статті 49);

— кожен має право на освіту (частина перша статті 53).

4. Інші приписи Основного Закону України, що були релевантними для розгляду цієї справи, встановлюють, зокрема, таке:

— права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3);

— органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6);

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

— правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19);

— конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України (стаття 64);

— виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (пункт 1 частини першої статті 92).

5. Важливо, що всі ці конституційні приписи не змінювалися з моменту ухвалення та набуття чинності Основним Законом України.

Більшість з цих приписів, по-перше, вказують на найбільш значущі для конкретної особи конституційні цінності, по-друге — визначають зміст конституційного ладу в Україні.

6. Системний та сутнісний аналіз цих приписів Конституції України дає змогу дійти таких висновків:

— обмеження конституційних прав і свобод можливе у випадках, передбачених Конституцією України;

— обмеження конституційних прав і свобод можуть встановлюватись в умовах воєнного або надзвичайного стану;

— обмеження можуть бути застосовані лише щодо прав і свобод, що не охоплюються нормою-забороною, яка міститься у частині другій статті 64 Конституції України;

— ці права і свободи можуть бути лише обмежені;

— можуть встановлюватись лише окремі обмеження прав і свобод;

— обмеження повинні бути тимчасовими, із зазначенням строку їх дії;

— обмеження може бути запроваджено на підставі закону та в окремих випадках — рішення суду;

— суб'єктом встановлення обмежень може бути парламент¹ та (або) суд².

Таким чином, встановлення повноважним органом окремих тимчасових обмежень конституційних прав і свобод можливе лише на підставі закону, для досягнення легітимної мети, визначеної Основним Законом України, та з використанням домірних (пропорційних) засобів.

Положення оспорюваного акта Кабінету Міністрів України

7. Оспорюваними у конституційному поданні положеннями пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392 (далі — Постанова № 392) на період дії карантину заборонялося, зокрема:

— проведення масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів з кількістю учасників більше ніж 10 осіб (підпункт 5 пункту 3);

— робота закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів (крім розміщених у них

¹ У спосіб ухвалення відповідного закону.

² Шляхом ухвалення судового рішення, що передбачається, наприклад, частиною другою статті 39 Конституції України.

магазинів), діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури (підпункт 6 пункту 3);

— здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі (підпункт 7 пункту 3);

— закладам охорони здоров'я проведення планових заходів з госпіталізації (підпункт 14 пункту 3).

Абзацом шостим пункту 6 Постанови № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають особи, які досягли 60-річного віку.

Пунктами 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого Постановою № 392, стосовно осіб, які потребують самоізоляції, встановлено вимогу постійного перебування у визначеному ними місці самоізоляції, утримання їх від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають; дозволено двічі на день вигул домашніх тварин, відвідування місць торгівлі продуктами харчування, засобами гігієни, лікарськими засобами, медичними виробами.

8. Порівняльне дослідження змісту та об'єктів регулювання приписів Конституції України та оспорюваних положень Постанови № 392 дає змогу дійти висновку, що цим підзаконним актом обмежені (атаковані) щонайменше такі конституційні права та свободи, як:

- право на повагу гідності (стаття 28);
- свобода пересування (частина перша статті 33);
- право на свободу відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, ведення релігійної діяльності (частина перша статті 35);
- право на мирні зібрання (частина перша статті 39);
- право на підприємницьку діяльність (частина перша статті 42);
- право на працю (частина перша статті 43);
- право на охорону здоров'я, медичну допомогу (частина перша статті 49).

9. З огляду на те, що встановлення зазначених у Постанові № 392 обмежень конституційних прав і свобод людини і гро-

мадянина було здійснено рішенням *неналежного суб'єкта, не має сенсу* досліджувати дотримання/недотримання інших умов для обмеження конституційних прав і свобод, що встановлює Основний Закон України, оскільки зрозуміло, *що порушення належної правової процедури, без сумнівів, делегітимізує зазначені положення Постанови № 392.*

Тобто оспорювані у конституційному поданні окремі положення Постанови № 392 є такими, *що не відповідають Конституції України.*

10. Зазначений висновок щодо неконституційності окремих положень Постанови № 392 не може бути спростований посиленням на норми законів, а тим більше — підзаконних актів, оскільки Основний Закон України встановлює *верховенство Конституції України* (частина друга статті 8).

Тобто приписи актів парламенту, Президента України та Кабінету Міністрів України не повинні містити норм, які суперечать нормам Основного Закону України.

11. З наведених міркувань повноваження, надані Кабінету Міністрів України, наприклад, приписами статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», зокрема щодо встановлення *карантину* (частина перша), встановлення *тимчасових обмежень прав фізичних і юридичних осіб* та додаткових обов'язків, що покладаються на них (частина четверта), повинні витлумачуватись таким чином, щоб це відповідало нормам Основного Закону України.

З норм Конституції України чітко та недвозначно випливає, що Кабінет Міністрів України *не має повноважень обмежувати конституційні права і свободи.* Це, звісно, не спростовує можливості існування таких повноважень цього вищого органу державної виконавчої влади, як встановлення, зокрема, карантину та тимчасових обмежень *неконституційних* прав фізичних і юридичних осіб.

Натомість ухвалення Кабінетом Міністрів України рішень, що встановлюють обмеження конституційних прав і свобод, порушує не лише норми розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України, а й конституційні приписи статей 3, 5, 6, 8, 92.

*Щодо процесуальних питань та хронології дій
та рішень Кабінету Міністрів України*

12. Звісно, Конституційний Суд може закрити провадження у справі, якщо акт, що перебував на перевірці його на конституційність, втратив чинність.

Однак вважаю, що у цій справі Конституційний Суд не мав достатніх формальних та змістовних підстав для застосування зазначеного процесуального повноваження. Натомість Конституційний Суд повинен був завершити розгляд справи у цій частині по суті, на підтвердження чого зазначу таке.

13. Починаючи з лютого 2020 року до моменту ухвалення Рішення Кабінет Міністрів України ухвалив значну кількість актів, більшість з яких мала одну ключову ваду — вони передбачали обмеження конституційних прав і свобод, а отже, були неконституційними.

14. Так, 3 лютого 2020 року Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження «Про заходи щодо запобігання занесенню і поширенню на території України гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-gCoV» № 93-р, згідно з пунктом 2 якого, зокрема, було встановлено *«тимчасові обмеження та особливі умови для в'їзду осіб, які перебували у провінції Хубей Китайської Народної Республіки, шляхом їх ізоляції протягом 14 днів у визначених Міністерством охорони здоров'я закладах охорони здоров'я»*.

Цього ж дня було ухвалено також розпорядження Кабінету Міністрів України «Про евакуацію громадян України та членів їх сімей із зони поширення коронавірусу 2019-gCoV у Китайській Народній Республіці» № 129-р, де вказано на потребу невідкладної евакуації громадян України та членів їхніх сімей (пункт 1) і визначення закладів охорони здоров'я для тимчасової ізоляції цих осіб (пункт 2).

Вказівка на закон (законои), що передбачив би можливість ухвалення Кабінетом Міністрів України рішень для здійснення зазначених ізоляції (*тимчасової ізоляції*), 14-денного строку ізоляції¹ у цих актах була відсутня.

¹ Частина друга статті 19 Конституції України зазначає, що органи державної влади зобов'язані діяти *на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*.

Запланована на 11 лютого 2020 року так звана евакуація (невідкладна евакуація) громадян України та членів їхніх сімей була все ж відкладена на кілька днів вірогідно з метою примушування цих осіб до підписання „добровільної“ інформованої згоди на 14-денний строк ізоляції у визначеному державними органами закладі.

Надалі, як стало відомо зі ЗМІ, громадяни України та члени їхніх сімей були евакуйовані до України, у супроводі поліції та національної гвардії направлені до місця ізоляції. Оскільки у жодної особи, яка погодилась на перебування у місці ізоляції — санаторії Національної гвардії України «Нові Санжари», не було виявлено ознак відповідного вірусу та хвороби, цей своєрідний «медико-соціальний експеримент» Кабінету Міністрів України над громадянами України та іншими особами на початку березня 2020 року було завершено.

15. Постановою «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» від 11 березня 2020 року № 211 (далі — Постанова № 211) Кабінет Міністрів України в межах усієї території України встановив карантин на період з 12 березня до 3 квітня 2020 року, протягом якого було *заборонено відвідування закладів освіти її здобувачами та проведення усіх масових заходів*, у яких бере участь більше 200 осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади (пункт 1).

Уже 16 березня 2020 року постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211» № 215 назву і текст Постанови № 211 викладено у новій редакції, внаслідок чого було істотно доповнено перелік обмежень конституційних прав і свобод.

Власне, саме у другій половині березня та у квітні 2020 року внаслідок застосування положень Постанови № 211 життя в Україні було майже «паралізоване» й значна кількість осіб була позбавлена прав і свобод щодо вільного пересування, праці, здійснення підприємницької діяльності, навчання, відпочинку тощо.

Загалом до Постанови № 211¹ зміни вносились п'ятнадцять разів, внаслідок чого карантин продовжувався², а обсяг та види обмежень конституційних прав і свобод постійно зазнавали змін.

¹ Постанова № 211 формально є чинною до цього часу.

² Строк дії карантину на підставі окремих постанов Кабінету Міністрів України послідовно продовжувався до 24 квітня, 11 травня, 22 травня 2020 року.

16. Незважаючи на те, що Постанова № 211 формально є чинною до цього часу й саме її положення передбачали низку обмежень конституційних прав і свобод, у конституційному поданні Верховного Суду було запропоновано перевірити на відповідність Основному Закону України окремі положення іншого акта Кабінету Міністрів України — Постанови № 392.

Причиною цього є те, що у пункті 2 Змін, що вносяться до актів Кабінету Міністрів України, затверджених Постановою № 392, було передбачено виключення пунктів 2–13 з Постанови № 211, внаслідок чого остання втратила юридичну силу щодо встановлення обмежень прав і свобод та містить лише норму щодо строку дії карантину.

Надалі до Постанови № 392 також неодноразово вносилися зміни¹, зокрема щодо продовження строку карантину², обсягу та видів обмежень конституційних прав і свобод.

Важливо, що значне погіршення макро- та мікроекономічних показників, соціальне невдоволення та інші фактори змусили Уряд у другій половині травня та першій половині літа 2020 року постійно переглядати свої рішення та зменшувати обсяг та види запроваджених обмежень.

17. Не скасовуючи чинної до цього часу Постанови № 392, 22 липня 2020 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 641 (далі — Постанова № 641), згідно з якою карантин було продовжено до 31 серпня 2020 року.

Найголовніше в контексті розгляду цієї справи було те, що згідно з Постановою № 641 *втратили чинність* положення Постанови № 392, що мали бути перевірені на відповідність Конституції України відповідно до подання Верховного Суду.

18. Надалі до Постанови № 641 також вносилися зміни, зокрема постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 26 серпня 2020 року № 760, якою до 31 жовтня 2020 року було продовжено дію карантину, встановленого Постановою № 211 та Постановою № 392 (пункт 1).

¹ Десять змін.

² Строк дії карантину на підставі окремих постанов Кабінету Міністрів України послідовно продовжувався до 22 червня, 31 липня 2020 року.

19. Наведена вище нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України не перешкоджає формулюванню таких висновків.

По-перше, Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією України *не має повноважень на встановлення власними актами обмежень конституційних прав і свобод*.

По-друге, Постанова № 641 містить положення, що *за змістом є тотожними в контексті цієї справи* положенням Постанови № 392, які ставилися під сумнів Верховним Судом у його поданні, а отже, Конституційний Суд мав змогу встановити подібну змістову тотожність *та перевірити на конституційність відповідні положення формально „нової“ Постанови № 641*.

20. Так, згідно з підпунктами 5 та 6 пункту 3 Постанови № 392 заборонялось:

— *проведення масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів з кількістю учасників більше ніж 10 осіб;*

— *робота закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів (крім розміщених у них магазинів), діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури.*

У свою чергу в пункті 11 Постанови № 641 зазначено, що *на території регіону (адміністративно-територіальної одиниці), на якій встановлено «зелений»¹ рівень епідемічної небезпеки, забороняється:*

— *проведення масових (культурних, спортивних, розважальних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів за участю більше однієї особи на 5 кв. метрів площі будівлі або території (якщо захід проводиться на відкритому повітрі), а також діяльність кінотеатрів та закладів культури з наповненістю кінозалів або залів понад 50 відсотків місць у кожному окремому кінозалі або залі. Організатор заходу є відповідальним за дотримання між учасниками фізичної дистанції не менше ніж 1,5 метра у разі проведення заходу із розміщенням учасників стоячи (підпункт 1);*

— *проведення концертів (крім тих, які проводяться закладами культури, для яких концертна діяльність протягом останнього року є основним видом діяльності), дискотек, робота розважальних закладів (нічних клубів), діяльність закладів громадського харчу-*

¹ Увага, йдеться про обмеження у найменшому за рівнем епідемічної небезпеки регіоні. Тобто подібні обмеження, у тому числі заборони для регіонів з іншими рівнями епідемічної небезпеки, сформульовані більш категорично.

вання із організацією дозвілля (ресторанів, кафе, барів, закусочних, їдальень, кафетерій, буфетів тощо) (підпункт 3).

21. Згідно з підпунктом 7 пункту 3 Постанови № 392 заборонялося «здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі».

У пункті 11 Постанови № 641 зазначено, що на території регіону (адміністративно-територіальної одиниці), на якій установлено «зелений» рівень епідемічної небезпеки, забороняється «здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом, зокрема перевезень пасажирів на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі, в електричному (трамвай, тролейбус), залізничному транспорті, у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, в кількості більшій, ніж кількість місць для сидіння, що передбачена технічною характеристикою транспортного засобу, визначена в реєстраційних документах на цей транспортний засіб» (підпункт 2).

22. Наведені приклади наочно демонструють те, що Постанова № 641 містить ті самі обмежувальні положення, що містились у Постанові № 392.

Крім того, ухвалюючи умовно «нові» постанови, у тому числі Постанову № 641, що містять положення, які обмежують конституційні права і свободи, Кабінет Міністрів України цілком свідомо посилається також на Постанову № 211 та Постанову № 392 як такі, що не лише встановили строки карантину, а також як на акти, що передбачили відповідне регулювання цих відносин.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд мав підстави не лише для здійснення нормоконтролю щодо акта Кабінету Міністрів, а й щодо визнання окремих положень такого акта неконституційними.

Підсумкові міркування

23. Перекоаний, що справжній сенс цієї справи не був пов'язаний з перевіркою на конституційність квітневих новел бюджетного законодавства про обмеження зарплат «чиновників».

Ця справа стосувалася, перш за все, здатності Уряду поважати людську гідність, гарантувати конституційні права і свободи в

той час, коли про таку повагу та права і свободи комусь хочеться або не згадувати, або взагалі забути.

Врешті-решт, ця справа про спроможність Уряду, залишаючись у межах окреслених Конституцією України повноважень, ефективно діяти та ухвалювати такі ж ефективні рішення у часи, коли це є найбільш бажаним та очікуваним.

24. У контексті цієї справи буде доречно згадати про те, що за офіційними даними Міністерства фінансів України станом на 24 липня 2020 року Кабінет Міністрів України вже розподілив 66 млрд грн коштів Фонду боротьби з COVID-19 за пріоритетними напрямками. З цих коштів лише 16 млрд було виділено для системи охорони здоров'я, а 35 млрд грн — на реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг¹.

Враховуючи останні статистичні дані в Україні щодо кількості захворювань та смертей від COVID-19, подібне бюджетне планування відверто тривожить.

25. Кілька днів тому голова Всесвітньої організації охорони здоров'я Тедрос Аданом Гебрейєсус під час медіа брифінгу щодо COVID-19 заявив, зокрема, таке: *«Це буде не остання пандемія. Історія вчить нас, що спалахи і пандемії — це факт життя. Але коли настане наступна пандемія, світ має бути готовий — більш готовий, ніж був цього разу...»*

Кожна країна в своєму прагненні до нормалізації життя на новому рівні повинна виділяти ресурси на цілі суспільної охорони здоров'я, інвестуючи в більш здорове і безпечне майбутнє»².

Мене щиро турбує наше вміння робити правильні висновки та виправляти вже зроблені помилки у протистоянні сучасній пандемії, оскільки є великий сумнів у тому, що навіть геть усі відремонтовані українські дороги будуть тим «диво-засобом», який забезпечить нам справжній захист від сучасної пандемії та, власне, й саме подальше виживання у цьому новому Світі.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ Уряд розподілив 66 млрд грн з Фонду боротьби з COVID-19. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_rozpodiliv_66_mlrd_grn_z_fondu_borotbi_z_covid-19-2299 (дата звернення 14.09.2019).

² WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020. URL: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020> (дата звернення 14.09.2019).

**ОКРЕМА ДУМКА
VOTUM SEPARATUM**

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень постанови Кабінету Міністрів України
«Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню
на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19,
спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення
протиепідемічних заходів», положень частин першої,
третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України
на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II
«Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін
до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“»

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392, положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» (далі — Рішення);

констатуючи той факт, що застосована аргументація та визначена на її основі Конституційним Судом України неконституційність положень:

— частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294–IX зі змінами;

— абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553–IX,

не відображають сутнісних сторін справи;
усвідомлюючи необхідність онтологічного аналізу предмета конституційного контролю;
користуючись правом на окрему думку, наданим статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України»;
вважаю за необхідне висловити такі **зауваження** щодо мотивації Рішення.

Зауваження щодо мотивації Рішення в частині аргументів щодо неконституційності підходів, застосованих у постанові Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 року № 392.

Пандемія, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, стала фактором, що призвів до тектонічних зрушень в усіх сферах життя переважної більшості сучасних держав. Практично йдеться про найсерйозніший виклик, який стоїть перед сучасною цивілізацією, від адекватного вирішення якого залежить її дискурс. Це стосується як цивілізації в цілому, так і окремих держав, і окремих людей. Однак протидія такому виклику не може виходити за межі цінностей цивілізації. В усякому разі, це стосується тієї її частини, яка сповідує право як універсальну цінність. Мета побороти вірус не може виправдати негідні засоби, оскільки якщо не вірус, то такого роду засоби можуть стати причиною кінця цивілізації, заснованої на праві.

При цьому методи боротьби з таким викликом можуть бути різними. Від розумних і обережних (Швеція), коли кожен член соціуму бере на себе відповідальність за власну долю, а держава мінімально й дуже обережно втручається в цей процес, до жорстоких і жорстких (Китай), коли держава за допомогою армії та силових структур намагається стабілізувати ситуацію з безконтрольним поширенням вірусу.

В такій ситуації українська держава не придумала нічого кращого, ніж діяти методами терору (злякування). Насамперед, йдеться про шокуючі відверті заяви головного державного санітарного лікаря України, який з простотою, яка, як відомо, гірша за злочинство, заявляв, що закриття місць загального користування (парків, etc.) було потрібне лише для того, щоб населення справді злякалось епідемії.

При цьому терор в «карантинній» обгортці нічим не відрізняється від звичайного терору, за винятком своєї технологічності, помноженої на державний примус. Загалом сюжет, запропонований державою, однак не сприйнятий громадянським суспільством, до дрібниць нагадує антиутопію, зокрема «*V for Vendetta*», де гра на страху людей перед епідемією є методом захоплення влади та тригером для встановлення авторитарної диктатури. Існує і реальний історичний приклад залякування інфекцією для встановлення карантинної зони. Саме таким евфемізмом «*Quarantänezone*» нацисти у березні 1940 року назвали район Варшави, який пізніше перетворився на пекло на землі, більш відомий як Варшавське гетто.

З огляду на це слід зауважити, що є речі, важливіші за ефемерну державу і страшніші за смертельну епідемію. Такого роду речі відносять до архетипів цивілізації. В європейській цивілізації до таких речей, безумовно, слід віднести природні права людини. Категорією, яка інтегративно пов'язана з правами людини і визначає основу громадянського суспільства, є його ментальне здоров'я. Терор як спосіб управління є тим інструментом, який дозволяє нівелювати цей чинник і перетворити громадянське суспільство, людей на безумний, заляканий натовп. Кінцева мета такого способу управління очевидна — натовпом завжди легше і простіше керувати.

Диктатура страху є антитезою до диктатури (панування) права. І ряд заходів, що застосовувались урядом, є яскравим свідченням цієї максими.

Одним з наслідків такої диктатури є театр абсурду в переміжку з макабричними танцями, коли так званий карантин то послаблюється, то посилюється залежно від хтонічного настрою уряду, оскільки більш-менш раціональних обґрунтувань для таких його дій немає. І єдиний наслідок такого підходу — тотальна недовіра до дій держави з боку населення та ігнорування з боку публічної влади територіальних громад вимог центральної влади. Це не що інше, як черговий крок до розпаду держави як унітарної одиниці, і цілком можливо, що в цілому.

Слід також розуміти, що якщо уряд залежно від своїх примх, забаганок, уподобань чи специфічного розуміння ситуації в державі будь-коли може зупинити дію конституційних прав і свобод, то в такому випадку йдеться не про функціонування інституту прав і свобод в сутнісному їх розумінні, а про банальні адміністративні дозволи. І в цьому сенсі Україна з її

специфічним карантинном 2020 року мало чим відрізняється від «нікалаєвської Росії» 1840 року, де було заборонено все, або СРСР 1980 року, де звичайна подорож за кордон потребувала спеціального дозволу від держави, практично недоступного для більшості населення.

Ще один вимір диктатури так званого карантину виявився в порушенні фундаментальних засад рівності в праві, що набуло образу сумної пародії — друзям все, ворогам (в даному випадку народу України) — закон. І карикатурність ситуації полягає в тому, що це навіть не закон, а звичайна урядова інструкція. В цьому демократичний, здавалося б, Уряд України пішов далеко вперед порівняно з досвідом фашистської диктатури Франко.

І справа не лише в тому, що режими, подібні до карантину, необхідно запроваджувати законом, оскільки останній є виявом делегованого консенсусу в парламенті. Врешті-решт, історія знає багато прикладів того, що більшість може помилятися, причому нерідко — фатально. Адже програма Т4 (*Aktion Tiergartenstraße 4*) і Голокост, і євгенічні програми США, Швеції, Данії, Швейцарії, рабство, «совецькі репресії», голодомор були абсолютно законними. Причому в деяких випадках такі прояви закону цілком уживались з *Rule of Law*. Закон, як це не сумно, нерідко є проявом брутальної сили держави (проводячи аналогію з Джефферсоном, — 226 деспотів нічим не кращі за одного), а не права. Лише Конституція як вияв вищої справедливості є єдиним верифікатором побажань влади, втілених в норми закону.

Отже, за великим рахунком, дії влади щодо запобігання та боротьби з епідемією звелись до:

лукавих маніпуляцій із суспільною свідомістю через залякування та не менш цинічне зізнання в цьому;

ігнорування з боку влади суспільного запиту на обґрунтування конкретних обмежень прав і свобод, що в свою чергу призвело до ігнорування населенням такого роду обмежень;

небажання через різного роду політичні резони та профіти здійснити належну легітимацію спеціального режиму боротьби з епідемією, що породило хаос на усіх рівнях управління та в громадянському суспільстві. Причому хаос став фактором, який продукує та підтримує нові сенси, що заперечують державу як таку (хаос — анархія), що, зокрема, виявилось у відмові низки обласних та міських рад запроваджувати жорсткий карантин;

ігнорування наукового або навіть просто елементарно раціонального підходу до вирішення викликів, пов'язаних з епідемією

єю, коли чи не всі дії влади зводяться до гротескного мавпування, яке більше нагадує «*Cargo cult*», аніж дії цивілізованого уряду. При цьому ні загального, регулярного та доступного тестування; ні жорсткого карантину для десятків тисяч працівників з Західної Європи, які масово повернулись в Україну і стали одним з основних джерел поширення вірусу; ні адекватного використання фонду, створеного для боротьби з вірусом; ні жорсткого контролю за дотриманням вимог карантину; ні адекватної підтримки населенню та господарюючим суб'єктам — немає і не було. Як наслідок — *Lockdown* зупинив економіку, а Україна наразі в європейській трійці за темпами розповсюдження вірусу і на 24 позиції в світі за кількістю хворих (вересень 2020 року);

лицемірного прикриття лозунгами загального блага та піклування про здоров'я населення і водночас приватного бізнесу на епідемії та власних політичних вигод, коли будь-які негаразди, приміром в економіці, можна обґрунтувати епідемією;

дослідів над економікою країни, які за своїми наслідками нагадують вівісекцію, що призвела до омертвіння тканин організму.

І, як загальний результат, розмитість та відсутність чітких критеріїв карантину може призвести до ситуації, коли карантин або окремі його елементи з усіма обмеженнями може стати органічною частиною буття української держави. Тим більше він наразі є саме тією причиною, на яку зручно списувати будь-які проблеми — від падіння економіки до надзвичайних повноважень Президента України, у т. ч. проблеми, створені специфічним українським урядуванням. У такому урядуванні є все, окрім права, справедливості та моральності.

І такого роду урядування стає викликом для держави і громадян не меншим, ніж коронавірус SARS-CoV-2.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»

м. Київ
16 вересня 2020 року
№ 11-р/2020

Справа № 1-19/2020(345/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698—VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 47, ст. 2051) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання Мамки Г. М., Німченка В. І., Славицької А. К., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф. В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирі О. В., а також залучених учасників конституційного провадження: виконуючого обов'язки керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Грищука М. О., Голови Верховного Суду Данішевської В. І., Голови Вищого

антикорупційного суду Танасевич О. В., Голови Національного агентства з питань запобігання корупції Новікова О. Ф., Міністра юстиції України Малюська Д. Л., першого заступника Генерального прокурора Говди Р. М., першого заступника Директора Державного бюро розслідувань Бабікова О. П., представника Національного антикорупційного бюро України Ярчака І. С., та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі — Закон), а саме:

— абзацу першого частини першої статті 1 щодо визначення Національного антикорупційного бюро України «державним правоохоронним органом»;

— частини другої статті 1 щодо надання Президенту України повноважень утворювати Національне антикорупційне бюро України;

— частини першої статті 6, абзацу другого частини дев'ятої статті 7 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України;

— пункту 1 частини третьої статті 7 щодо надання Президенту України повноважень визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України;

— другого речення абзацу другого частини шостої статті 26 щодо надання Президенту України повноважень визначати одного члена комісії зовнішнього контролю;

— частини другої статті 31 щодо надання Президенту України повноважень затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування.

Автори клопотання стверджують, що оспорювані положення Закону суперечать положенням статей 6, 8, 19, 85, 106, 113, 116 Конституції України, оскільки передбачають «наділення Президента України додатковими повноваженнями (не закріпленими Конституцією України)».

На думку суб'єкта права на конституційне подання, «опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України Президентіві України створює загрозу незалежності правоохоронного органу» та призводить до «створення паралельного органу виконавчої влади», а також «встановлення невизначених меж повноважень глави держави всупереч конституційному принципу поділу державної влади, спричиняє розбалансування наявної конституційної системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в Україні».

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

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Конституційний Суд України вказував, що Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державно-владних повноважень; важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу; приписи статті 1, частини другої статті 3, частини четвертої статті 5, статей 6, 8, частини другої статті 19 Конституції України, перебуваючи у вза-

ємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (друге, третє речення абзацу третього, абзаци четвертий, п'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020).

Конституційний припис щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову як один із фундаментальних приписів щодо здійснення державної влади неодноразово розглядався Конституційним Судом України не тільки як такий, що покликаний відображати функційну визначеність кожного з державних органів (місце в системі стримувань і противаг) та забезпечувати самостійне виконання державними органами своїх функцій і повноважень, а й утверджувати права і свободи людини і громадянина та забезпечувати стабільність конституційного ладу в державі. Зазначений конституційний припис є субстанційною ознакою правової держави, тому недотримання принципу поділу влади загрожує виконанню державою покладених на неї Основним Законом України обов'язків, особливо передбачених частиною другою статті 3 Конституції України.

Поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина; поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина; тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

2.2. За Основним Законом України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

В Україні як у демократичній державі основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів вер-

ховенства права (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020). У Рішенні від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 Конституційний Суд України зазначив, що законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (друге речення абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх. Це означає, що Верховна Рада України, запроваджуючи законодавче регулювання, не може допускати довільного їх застосування.

Стосовно запровадження законодавчого регулювання, яким наділено Президента України та парламент компетенцією вирішувати питання з формування державних органів, Конституційний Суд України наголосив, що Основний Закон України «не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами»; «Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (абзац другий підпункту 3.5, абзац четвертий підпункту 3.7 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Конституційний Суд України вважає, що приписи Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі.

Наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до Конституції України.

2.3. Перелік повноважень Президента України визначено у статті 106 Основного Закону України, в якій, зокрема, передба-

чено, що глава держави здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України (пункт 31 частини першої).

Згідно з конституційним принципом поділу влади Президент України виконує функції, передбачені Конституцією України, які «реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних» (друге речення абзацу третього підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011).

Президент України може створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України).

Конституційний Суд України у своїх актах сформулював юридичну позицію, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

До посад, призначення на які згідно з Основним Законом України здійснює Президент України, належать: глави дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (пункт 5 частини першої статті 106); Генеральний прокурор (пункт 11 частини першої статті 106); половина складу Ради Національного банку України (пункт 12 частини першої статті 106); половина складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (пункт 13 частини першої статті 106); вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (пункт 17 частини першої статті 106); третина складу Конституційного Суду України (пункт 22 частини першої статті 106); персональний склад Ради національної безпеки і оборони України (частина четверта статті 107); голови місцевих державних адміністрацій (частина четверта статті 118); судді (частина перша статті 128); два члени Вищої ради правосуддя (частина друга статті 131).

Установлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо повноважень призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним (абзац чотирнадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020).

3. «Закон визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України» (преамбула Закону).

Відповідно до частини першої статті 1 Закону Національне антикорупційне бюро України є «державним правоохоронним органом», на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових; завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Статус Національного антикорупційного бюро України вже був предметом дослідження Конституційного Суду України. У Рішенні від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 Конституційний Суд України вказав, що «за своїм статусом та функціями Національне антикорупційне бюро України не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою, які за пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України створює Президент України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень» (друге речення абзацу третього підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

3.1. Відповідно до Закону Президента України наділено, зокрема, такими повноваженнями:

- утворювати Національне антикорупційне бюро України (частина друга статті 1);
- призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України (частина перша статті 6, абзац другий частини дев'ятої статті 7);
- визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України (пункт 1 частини третьої статті 7);
- визначати одного члена комісії зовнішнього контролю (друге речення абзацу другої частини шостої статті 26);
- затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування (частина друга статті 31).

Конституційний Суд України вважає, що наведені повноваження не належать до визначеного Основним Законом України вичерпного переліку повноважень Президента України. Отже, Верховна Рада України, запровадивши законодавче регулювання, передбачене частиною другою статті 1, частиною першою статті 6 (щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України), пунктом 1 частини третьої, абзацом другим частини дев'ятої статті 7, другим реченням абзацу другою частини шостої статті 26 (щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю), частиною другою статті 31 Закону, розширила повноваження глави держави і в такий спосіб вийшла за межі визначених Конституцією України повноважень.

3.2. У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункти 9¹, 9² статті 116).

З огляду на те, що Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади, а з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 будь-які зміни до Закону не вносилися, оспорювані положення Закону, у яких закріплено повноваження Президента України щодо утворення цього органу правопорядку, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням Національного антикорупційного бюро України, уможливають втручання в компетенцію Кабінету Міністрів України.

Конституційний Суд України вважає, що зазначені приписи Закону спричиняють порушення балансу в системі функціонування державної влади (системи стримувань і противаг) та, як наслідок, призводять до послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також до негативного впливу на стабільність конституційного ладу.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України доходить висновку, що положення частини другої статті 1, частини

першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, пункту 1 частини третьої, абзацу другого частини дев'ятої статті 7, другого речення абзацу другого частини шостої статті 26 щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю, частини другої статті 31 Закону є такими, що суперечать вимогам частини четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106, пункту 9² статті 116 Конституції України.

4. Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України» Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для цього (частина четверта статті 63); за статтею 62 цього закону такою підставою, зокрема, є невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим законом (пункт 3).

Відповідно до частини третьої статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» в конституційному поданні має зазначатися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень). Отже, суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про невідповідність акта (його окремих положень) Основному Закону України, повинен навести обґрунтування такої невідповідності.

Під час розгляду справи Конституційний Суд України встановив, що народні депутати України не навели обґрунтування тверджень щодо неконституційності положення абзацу першого частини першої статті 1 Закону щодо визначення Національного антикорупційного бюро України «державним правоохоронним органом».

Отже, конституційне подання в цій частині не відповідає частині третій статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України», що є підставою для закриття конституційного провадження у справі згідно з пунктом 3 статті 62 цього закону — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України».

5. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконсти-

туційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Конституційний Суд України враховує, що статтею 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року, передбачено, що кожна держава-учасниця гарантує згідно з основоположними принципами своєї юридичної системи наявність органу або органів чи осіб, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією шляхом забезпечення правопорядку.

У пояснювальній записці до законопроекту, який був ухвалений як Закон, суб'єкт законодавчої ініціативи — Президент України — необхідність Закону обґрунтував «високим рівнем поширення корупції в Україні, що становить собою загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, додержанню прав і свобод людини, національній безпеці, економічному та соціальному розвитку».

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 наголосив: «Незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України» (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

З огляду на потребу забезпечення належного функціонування Національного антикорупційного бюро України Верховна Рада України має невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення. Конституційний Суд України вважає за необхідне відтермінувати втрату чинності положеннями Закону, що суперечать Конституції України, на три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про Націо-

нальне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами, а саме:

- частини другої статті 1;
- частини першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України;
- пункту 1 частини третьої, абзацу другої частини дев'ятої статті 7;
- другого речення абзацу другої частини шостої статті 26 щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю;
- частини другої статті 31.

2. Положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу першого частини першої статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами щодо визначення Національного антикорупційного бюро України «державним правоохоронним органом» згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

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

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated September 16, 2020 No. 11-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on compliance of certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» with the Constitution (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 50 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court to declare certain provisions of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» (hereinafter — the Law) to be unconstitutional.

According to the petitioner, «indirect subordination of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine to the President of Ukraine threatens the independence of the law enforcement body» and leads to «creation of a parallel executive body» and «establishment of indefinite limits of the powers of the head of state, contrary to the constitutional principle of separation of state power, causes an imbalance in the existing constitutional system of checks and balances in the mechanism of state power in Ukraine».

The constitutional provision on the division of power into legislative, executive and judicial as one of the fundamental provisions for the exercise of state power is not only designed to reflect the functional definition of each state body (its place in the system of checks and balances) and ensure independent performance of state functions and powers, but also to affirm the human and citizen's rights and freedoms and to ensure the stability of the constitutional order in the state. This constitutional provision is a substantial feature of the rule-of-law state, so non-compliance with the principle of separation of powers threatens the state to fulfill its obligations under the Basic Law, especially under Article 3.2 of the Constitution.

Parliament can adopt legislative acts exclusively for the development of constitutional provisions, specifying and detailing them. This means that the Verkhovna Rada, when introducing legislative regulation, may not allow their arbitrary application.

The Constitutional Court considers that the provisions of the Constitution, which determine the scope and content of the powers of the President and the Verkhovna Rada, can be detailed only at the level of laws. However, such detailing may not distort the provisions of the Constitution or go beyond it.

Empowering the head of state and parliament at the legislative level with powers other than those provided for in the Basic Law is permissible only after the relevant amendments to the Constitution have been made.

The Verkhovna Rada, having introduced the legislative regulation provided by Articles 1.2 and 6.1 (on granting the President of Ukraine the power to appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine), Article 7.3.1, second paragraph of Article 7.9, second sentence of the second paragraph of Article 26.6 (on the appointment by the President of Ukraine of one member of the External Control Commission), Article 31.2 of the Law, expanded the powers of the head of state and thus exceeded the powers defined by the Constitution.

Given that the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine has the characteristics of an executive body, and from the date of the Constitutional Court Decision of August 28, 2020 № 9-р/2020 No. the Law was not amended, the disputed provisions of the Law, which enshrine the powers of the President to establish this law enforcement body, as well as to appoint its Director and resolve other issues related to the functioning of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, make the interference in the competence of the Cabinet of Ministers possible.

The Constitutional Court considers that these provisions of the Law cause imbalances in the system of state power (system of checks and balances) and, as a consequence, weaken the constitutional guarantees of human and citizen's rights and freedoms, as well as negatively affect the stability of the constitutional order.

Given the necessity to ensure the proper functioning of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Verkhovna Rada must immediately bring the provisions of the legislation in line with this Decision, that is why the Constitutional Court considers it relevant to postpone the invalidation of the provisions of the Law that contradict the Constitution for three months from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Articles 1.2, 6.1 on granting the President of Ukraine the power to appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Article 7.3.1, second paragraph of Article 7.9, second sentence of the second paragraph of Article 26.6 on the appointment by the President of Ukraine of one member of the External Control Commission, Article 31.2 of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» as inconsistent with the Constitution (unconstitutional). They and shall cease to be valid three months after the adoption of this decision by the Constitutional Court.

The Court terminated the constitutional proceedings in the case on review of compliance of the provision of the first paragraph of Article 1.1 of the Law «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» regarding the designation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a «state law enforcement body» with the Constitution (constitutionality) in accordance with Article 62.1.3 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», i.e. non-compliance of the constitutional petition with the requirements set forth by this Law.

The Verkhovna Rada shall immediately bring the provisions of the legislation in line with this Decision.

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 7-rp/2003 dated April 10, 2003;
- No. 9-rp/2004 dated April 7, 2004;
- No. 32-rp/2009 dated December 17, 2009;
- No. 7-rp/2011 dated June 21, 2011;
- No. 6-rp/2016 dated September 8, 2016;
- No. 1-r/2019 dated February 26, 2019;
- No. 5-r/2019 dated June 13, 2019;
- No. 7-r/2020 dated June 11, 2020;
- No. 9-r/2020 dated August 28, 2020.

Opinion of the Constitutional Court of Ukraine:

- No. 7-v/2019 of December 16, 2019.

The United Nations Convention against Corruption of October 31, 2003.

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Lemak and V. Kolisnyk expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»**

Враховуючи те, що не всі підходи, застосовані Конституційним Судом України (далі — Суд) у Рішенні від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 (далі — Рішення), є зваженими, прийнятними та переконливими, виникла потреба у викладі окремої думки стосовно до Рішення.

1. Суд не мав достатніх підстав для визнання неконституційними положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі — Закон), якими закріплено такі повноваження Президента України: визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України (пункт 1 частини третьої статті 7); визначати одного члена комісії зовнішнього контролю (друге речення абзацу другого частини шостої статті 26); затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування (частина друга статті 31).

Ці повноваження впливають, насамперед, зі статусу Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Конституції України).

Ухвалюючи Рішення в частині визнання неконституційними положень пункту 1 частини третьої статті 7, другого речення абзацу другого частини шостої статті 26 та частини другої статті 31 Закону, Суд мав би всебічно дослідити сутнісний зміст цих приписів, насамперед, з огляду на доктрину так званих прихованих повноважень глави держави, з'ясувати особливості статусу та функцій Президента України як глави держави (частина перша статті 102 Конституції України) за існуючої моделі змішаної (парламентсько-президентської) форми правління, а також — змістовне наповнення повноважень глави держави, пов'язаних

з потребою забезпечити «державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» (пункт 1 частини першої статті 106 Конституції України), що є вельми актуальним, враховуючи ті виклики і загрози, які постали перед Україною у 2014 році (*зокрема, тимчасова втрата частини української державної території та війна, яку веде проти української держави Російська Федерація уже понад шість років*). Визначальні функції та роль глави держави потребують відповідного обсягу загальних установчих конституційних повноважень, зокрема, й щодо організації належного функціонування державного апарату та демократичної системи здійснення державної влади.

2. У 2009 році Суд у своїх рішеннях виявив у змісті Конституції України «приховані повноваження» глави держави у сферах зовнішньополітичної діяльності та оборони (рішення від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009, від 25 лютого 2009 року № 5-рп/2009), хоча на той час загроза державній незалежності України, її державним кордонам та навіть сама можливість втратити частину державної території виглядали лише гіпотетичними (чи навіть фантастичними) з огляду на загалом вдале подолання кримської кризи 1994–1995 років та кризової ситуації, пов'язаної з жорстким російсько-українським протистоянням у 2003 році навколо українського острова Коса Тузла. Зазначені рішення Суд ухвалив задовго до зухвалого порушення територіальної цілісності України, тобто ще до російської анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також до розв'язування Росією війни на українському Сході й фактичної окупації нею частини Донецької та Луганської областей.

Суд мав би врахувати, що доктрина «прихованих повноважень» має своє походження із Сполучених Штатів Америки (далі — США), під якими розуміють повноваження глави держави, які не передбачені в конституції, однак впливають із її змісту і стосуються особливостей його діяльності в екстраординарних ситуаціях, зокрема у випадку військової агресії¹. Під час громадянської війни Президент США А. Лінкольн видав низку указів, що виходили за межі президентських повноважень, у яких заявив, що виклик, який Південь кинув Союзу, змусив його діяти, не очікуючи зібрання Конгресу США, та наголосив, що «не можна втратити націю і при цьому зберегти Конституцію».

¹ Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. С. 501.

Згодом і Конгрес США, і Верховний суд США підтримали такі дії глави держави, що, власне, й стало підґрунтям для формування доктрини «прихованих повноважень», і це при тому, що за Конституцією США питання війни та миру належить Конгресові США. Однак за всю історію США Конгрес формально оголосив війну лише п'ять разів, проте у багатьох випадках (а таких випадків було понад 200) рішення про використання військової сили та ведення бойових дій ухвалив Президент США¹.

3. Багато років поспіль Україна потерпає не лише від агресивної зовнішньої політики Російської Федерації, але й від масштабної корупції, про що Суд зазначив у Рішенні від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019, наголосивши, що «корупція є однією з основних загроз національній безпеці України...» (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). Для будь-кого з неупереджених дослідників та експертів є зрозумілим, що значне поширення корупції послаблює українську державу так само істотно, як і війна та пов'язані з нею значні втрати і колосальні витрати.

Суд мав би виходити ще й з того, що «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (частина третя статті 102 Конституції України), а набуття членства у зазначених міжнародних організаціях є неможливим без істотного скорочення рівня корупції та одночасного здійснення глибоких і системних демократичних перетворень. До того ж поряд з іншими основними функціями глави держави (представницька, установча, безпекова, оборонна, зовнішньополітична тощо) на уковці виокремлюють ще й так звану антикорупційну функцію².

4. Отже, у 2009 році Суд вважав прийнятним посилення інституту глави держави, його повноважень і реального впливу у сферах зовнішньополітичної діяльності та оборони за рахунок розширеного розуміння «прихованих» президентських повноважень, незважаючи на те, що про це буквально (дослівно) не зазначено у Конституції України, а реальні загрози існуванню української державності не були такими очевидними.

¹ Лафитский В. Конституционный строй США. Москва : Статут, 2011. С. 282.

² Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Ліра-К, 2016. С. 389–393.

У 2020 році, на шостому році війни, започаткованої державою-агресором, насамперед, з метою руйнації української державності, Суд визнав неконституційним, зокрема, повноваження глави держави визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України (пункт 1 частини третьої статті 7 Закону), хоча ця комісія могла бути утвореною лише на паритетних засадах за участю ще двох суб'єктів владних повноважень (парламенту та уряду), кожний з яких уповноважений призначати так само по три особи до складу комісії (як і глава держави). Отже, роль Президента України у формуванні комісії з проведення конкурсу на зайняття посади за такої процедури, передбаченої Законом, не була ні визначальною, ні провідною, ні домінуючою, адже він міг призначити лише третину складу такої комісії.

5. Участь глави держави у створенні комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України шляхом призначення до її складу трьох осіб з дев'яти може розглядатися з певними застереженнями і як використання повноваження, передбаченого пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби».

Якщо глава держави має повноваження щодо утворення аналогічних органів і служб, тоді немає перешкод і для того, щоб він міг створити схожий орган спільно з іншими державними органами, оскільки, як відомо, потреба узгодження зусиль та взаємодії між різними ланками державного апарату є допустимою, прийнятною та впливає зі змісту Конституції України. Варто звернути увагу й на те, що за Законом комісія з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України (далі — Конкурсна комісія) не має права ухвалювати остаточне та обов'язкове рішення. Конкурсна комісія лише здійснювала відбір кандидатів, а відібрані нею два або три кандидати подавалися на розгляд Президенту України, тобто Конкурсна комісія фактично проводила співбесіду з претендентами та дорадче обговорення кандидатур, за результатами якого могла лише рекомендувати главі держави обрати одну особу з двох або трьох кандидатів.

6. Суд не врахував повною мірою ті приписи Конституції України, згідно з якими Президент України займає особливе місце в системі органів державної влади та не належить до жодної з її гілок (законодавчої, виконавчої, судової).

Статус Президента України як глави держави вказує на те, що він є представником усієї держави, важливою ланкою у механізмі «стримувань і противаг» та державної влади загалом, а отже, й гарантом і координатором злагодженого, узгодженого, скоординованого, безперебійного функціонування усього державного владного механізму та взаємодії між його головними складовими, уповноваженим за потреби вживати організаційно-правових заходів для започаткування у порядку, визначеному Конституцією та законами України, роботи відповідних нових органів, що мають відігравати важливу роль у забезпеченні або виконанні функцій держави (*у тому числі з огляду на нові виклики, загрози або небезпеку, що постала перед українською державою*).

Варта уваги у цьому контексті також французька конституційна модель, яка «передбачає, по суті, приховане президентське домінування у внутрішній та зовнішній політиці через використання конструкції „президент — арбітр нації“ (дослівно: „Своїм арбітражем Президент забезпечує належне функціонування органів публічної влади та спадковість держави“ (ч. 1 ст. 5 Конституції Франції 1958 р.)... подібні формули в тих чи інших інтерпретаціях сприйняли й інші країни, де вирішено було запровадити напівпрезидентську модель. Для прикладу, у ст. 120 Конституції Португалії 1976 р. передбачено, що „президент забезпечує єдність держави та нормальне функціонування демократичних інститутів“»¹.

7. Суд також мав би взяти до уваги приписи пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з якими виключно законами України визначаються організація і діяльність органів досудового розслідування. До того ж відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України «Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції...». Тобто у 1996 році законодавець передбачив у розділі XV «Перехідні положення» Конституції України можливість утворення нової системи органів

¹ Барабаш Ю. Г. Президент у змішаних республіках: деякі питання конституційно-правової теорії та практики. *Право України*. 2012. № 8. С. 70.

досудового слідства, що можуть не входити ні до системи органів виконавчої влади, ні до системи органів прокуратури. Такий висновок впливає також і з порівняльного аналізу приписів, що містяться у пунктах 12, 14 частини першої статті 92 Конституції України, адже у пункті 12 ідеться про органи виконавчої влади, а у пункті 14 — про органи досудового слідства, й саме тому є достатні підстави вважати, що законодавець свідомо розмежував ці дві складні категорії та відповідні системи державних органів (насамперед, з огляду на позитивний досвід провідних демократичних держав з урегулювання системи досудового слідства та організації її ефективного функціонування). Отже, органи досудового слідства можуть функціонувати і в системі органів виконавчої влади (наприклад, слідчі органи у складі Національної поліції), і поза межами цієї системи як незалежні державні органи. Вирішення цього питання залежить, перш за все, від визначення пріоритетів державної правової політики, обрання певної моделі організації досудового слідства та фактично віднесене до дискреційних повноважень парламенту.

Однак, ухвалюючи Рішення у частині визнання неконституційними зазначених положень Закону, Суд не врахував наведені приписи Конституції України.

8. Суд має керуватися, з-поміж іншого, принципом *обґрунтованості*, однак мотивувальна частина Рішення не містить належного обґрунтування невідповідності Конституції України положень пункту 1 частини третьої статті 7, другого речення абзацу другого частини шостої статті 26 та частини другої статті 31 Закону. Ці положення Закону визнані Судом неконституційними так би мовити «на додаток» до визнання такими, що не відповідають Конституції України, положень частини другої статті 1, частини першої статті 6, абзацу другого частини дев'ятої статті 7 (щодо повноважень Президента України утворювати Національне антикорупційне бюро України, призначати на посаду та звільняти з посади Директора цього органу).

Приписи Закону, що визначають повноваження Президента України призначати трьох осіб до складу Конкурсної комісії, одного члена комісії зовнішнього контролю, варто витлумачити та сприймати не як законодавчий засіб уточнення повноважень Президента України, визначених у статті 106 Конституції України, а як такі, що впливають із його конституційного статусу і функцій: а) як глави держави; б) як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції

України, прав і свобод людини і громадянина; в) як суб'єкта забезпечення державної незалежності, національної безпеки та правонаступництва держави; г) як гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Тобто Суд не врахував повною мірою ті конституційні приписи, що фактично фіксують в узагальненому вигляді іншу частину його конституційних функцій і повноважень (крім передбачених статтею 106 Конституції України), а саме викладені через більш загальні формули.

9. У Рішенні застосований сумнівний, а саме занадто спрощений і формальний *підхід*, який обумовив визнання неконституційними положень частини другої статті 1, частини першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, абзацу другої частини дев'ятої статті 7 Закону. Аналогічне посилення (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення) на наявність водночас і у Верховної Ради України, і у глави держави лише прямо установлених у положеннях Конституції України повноважень може мати у подальшому досить суттєвий деструктивний вплив на функціонування усієї демократичної системи здійснення державної влади в Україні та унеможливити виконання главою держави і парламентом їх конституційно визначених повноважень.

Так, у абзаці шостому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суд зазначив: «Наділення на законодавчому рівні *глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до Конституції України*».

Досить дискусійний підхід, застосований Судом для визнання неконституційності положень частини другої статті 1, частини першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, абзацу другої частини дев'ятої статті 7 Закону, може у подальшому поставити під сумнів конституційність окремих норм низки законів України, що передбачають призначення Верховною Радою України членів конкурсних комісій з відбору кандидатів на посади керівників важливих органів державної влади, а також унеможливити призначення главою держави членів конкурсних комісій з проведен-

ня конкурсного відбору для зайняття певних посад. Таким чином, може бути штучно заблокована реалізація Президентом України окремих повноважень, зокрема, передбачених пунктом 22 частини першої статті 106 Конституції України. Тобто підхід, застосований Судом у Рішенні, ставить під сумнів конституційність процедур формування конкурсних комісій з відбору посадовців ряду органів, що є важливими для функціонування держави на такому складному етапі українського державотворення, який нині переживає наше суспільство. Тому обґрунтованість неконституційності зазначених положень Закону є вельми сумнівною й непереконливою.

10. За такого надто формального догматичного підходу первинні органи, тобто органи первинного представництва (глава держави та парламент), не зможуть безпосередньо брати участі у формуванні конкурсних комісій (адже ні в статтях 85, 92, 106 Конституції України, ні в жодній іншій конституційній нормі не йдеться про повноваження глави держави і парламенту щодо формування чи участі у формуванні будь-яких конкурсних комісій).

А от вторинні органи, якщо під такими органами розуміти ті органи, що їх утворюють первинні органи, за законом можуть набути повноважень щодо формування конкурсних комісій та організації їх діяльності. За такою доволі вразливою логікою можна дійти дивного чи навіть абсурдного висновку про те, що глава держави не матиме повноважень щодо участі у формуванні будь-якої конкурсної комісії з відбору кандидатів на певну посаду, а координаційний орган, що функціонує при Президентові України, зможе брати таку участь (за умови, що таке повноваження буде передбачене законом).

Беручи до уваги підхід та своєрідну логіку, закладені у Рішенні, так само можна дійти абсурдного висновку про те, що парламент не зможе брати участі у формуванні будь-якої конкурсної комісії (з огляду на приписи частини другої статті 85 Конституції України), а участь парламентського комітету у формуванні конкурсної комісії є можливою за умови, що таке повноваження йому може надати той самий парламент, ухваливши відповідний закон (*враховуючи те, що однією з функцій парламентського комітету є підготовка та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень парламенту*).

Суддя
Конституційного Суду України

В. П. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі
за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України
«Про Національне антикорупційне бюро України»**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю своїм обов'язком викласти окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 (далі — Рішення), оскільки не погоджуюсь з мотивувальною та резолютивною частинами Рішення.

Не зміг у цілому підтримати Рішення, виходячи з деяких аргументів, пов'язаних із конституційними аспектами функціонування Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ) як незалежного спеціалізованого антикорупційного органу. Окрім складних конституційних питань, прикро, що Конституційний Суд України упустив можливість відповісти на ряд важливих питань, пов'язаних із балансом державної влади в Україні, зокрема щодо розуміння конституційних повноважень вищих органів державної влади.

**І. Форма правління в Україні
й здійснення Президентом України виконавчої влади**

У цій справі Конституційний Суд України (далі — Суд) мав дослідити окремі питання змісту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі — Закон).

Однак суть цієї справи — **розуміння обсягу конституційних повноважень Президента України та парламенту**, а не питання існування НАБУ чи його Директора, як нерідко на цьому акцентує суспільство. Суд дійшов висновку, що парламент законом України не може наділити Президента України відповідними повноваженнями щодо НАБУ, мотивуючи це у Рішенні тим, що, по-перше, Законом порушено принцип поділу влади, оскільки парламент надав Президенту України повноваження у сфері виконавчої влади (а НАБУ має ознаки органу виконавчої вла-

ди), та, по-друге, тим, що парламент «розширив» повноваження глави держави, створивши для нього нове повноваження, яке не передбачене «виключним переліком» повноважень, закріпленим у статті 106 Конституції України.

З наведеними доводами Рішення погодитися не можу. Вважаю за доцільне зупинитися на питанні, чи здійснює Президент України виконавчу владу.

В Україні, як і в інших змішаних республіках (*semi-presidential system*), має місце **дуалізм виконавчої влади**. Для розуміння цього важливе сучасне тлумачення принципу поділу влади та функціонального призначення органів державної влади, звісно на тлі розуміння самої Конституції України. Ще раз повторюся, Конституція України — не книжка з елементами підручника, в якому органи державної влади розписані між гілками влади для зручності засвоєння навчального матеріалу. Все набагато складніше.

Стверджувати, що Президент України не має стосунку до виконавчої влади, і з цього виводити неможливість наділення його законом повноваженнями щодо кадрових призначень у НАБУ (і ніби це загрожує поділу влади) — невірно. Насправді **Президент України здійснює низку прямо визначених у Конституції України повноважень у сфері виконавчої влади**.

На підтвердження цього достатньо уважно прочитати текст Основного Закону України та звернути увагу на такі його положення:

1. Президент України визначається Конституцією України «гарантом» низки конституційних принципів.

В одній із справ Суд визначився з розумінням цієї конституційної функції Президента України, сформулювавши таку юридичну позицію: «Стосовно тлумачення повноважень Президента та способів їх реалізації, частина друга статті 102 Конституції України проголошує, що Президент є „гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина“. За главою держави закріплено широкі повноваження як у вирішенні загальнодержавних проблем, котрі вимагають поєднання політичних, економічних, соціальних та інших аспектів функціонування держави, так, рівнозначно, і у розгляді локальних питань, що стосуються захисту справедливості, прав, свобод та інтересів окремої людини в разі їх порушення будь-ким, в тому числі і державою. Для реалізації цих функцій Президент приймає рішення, які мають силу законодавчих актів (глава держави

на той час мав право видавати укази на підставі пункту 4 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України — автор), а в разі необхідності — безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян» (абзац четвертий мотивувальної частини Ухвали Суду від 8 травня 1997 року № 11-з).

Окрім права видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, функція Президента України щодо «гарантування» конституційного порядку залишається незмінною, більше того, 7 лютого 2019 року були внесені зміни до Конституції України, якими статтю 102 Основного Закону України було доповнено частиною третьою такого змісту: «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Наведене означає, що Президент України, крім гарантування таких об'єктів конституційного ладу, як державний суверенітет, територіальна цілісність України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, наділений функцією гарантування також імплементації цінностей та стандартів Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору — умови набуття повноправного членства в цих організаціях. З цією метою, як було відзначено в юридичній позиції Суду, **Президент України уповноважений вирішувати загальнодержавні та локальні проблеми через ухвалення рішень, в разі необхідності — через безпосереднє втручання у критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян.**

2. Хоча уряд України проголошується в Конституції України «вищим органом у системі органів виконавчої влади», однак він є «відповідальним» саме перед Президентом України, указами якого він «керується» (стаття 113), більш того — Президент України унікально має можливість «зупинити» дію акта Кабінету Міністрів України з наступним спрямуванням до Конституційного Суду України (пункт 15 частини першої статті 106). При цьому, звісно, дія акта зупиняється негайно, а розгляд справи щодо його конституційності потребує певного часу.

Про ієрархію стосунків між главою держави і урядом України йдеться і у пункті 1 статті 116 Конституції України, в якому встановлено, що Кабінет Міністрів України забезпечує, зокрема, виконання актів Президента України.

3. Президент України забезпечує та керує в сферах оборони, національної безпеки та зовнішньої політики (пункти 1, 3, 17 частини першої статті 106 Конституції України).

4. Глава держави призначає на посаду і звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій — керівників виконавчої влади в регіонах, які є відповідальними перед ним (частини четверта і п'ята статті 118 Конституції України).

Наведене означає, що Президент України **наділений низкою самостійних конституційних повноважень у сфері виконавчої влади. Навіть у тих питаннях, у яких має місце явище «конкуренції» між його повноваженнями та повноваженнями уряду України, пріоритет глави держави є безумовним.**

Так, наприклад, відповідно до Конституції України стосовно національної безпеки Президент України, як було відзначено, «забезпечує» національну безпеку і «здійснює керівництво» у цій сфері (пункти 1, 17 частини першої статті 106), тоді як Кабінет Міністрів України «здійснює заходи» щодо національної безпеки України (пункт 7 статті 116).

З цього випливає, що **навіть встановлення у функціональній суті НАБУ ознак органу виконавчої влади не дає підстави для висновку, що цей правоохоронний орган автоматично належить до сфери компетенції Кабінету Міністрів України, а Президент України не має стосунку до цієї сфери.**

II. Ще раз про доктрину *inherent powers*

Мені приємно, що Суд у Рішенні сформулював таку юридичну позицію: «Таким чином, парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на **розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх.** Це означає, що Верховна Рада України, запроваджуючи законодавче регулювання, не може допускати довільного їх застосування» (виділення автора) (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення). Повністю підтримую цю юридичну позицію, хоча вона й залишилася нерозгорнутою.

Багато в чому вказана позиція збігається з аргументами, викладеними в моїй окремій думці стосовно Рішення Суду від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 (далі — Окрема думка). Зверніть увагу, в який спосіб я окреслив проблему:

«Крім того, необхідно зазначити, що конституційні повноваження Президента України, визначені частиною першою стат-

ті 106 Конституції України, **потребують специфікації (уточнення, визначення особливостей, конкретизації у різновидах)**, особливо у випадках, коли вони викладені через відкриті формулювання...». А далі висновок: «... „вичерпність“ конституційних повноважень Президента України не тотожна переліку формулювань у частині першій статті 106 Конституції України. Президент України здійснює й такі повноваження, які випливають з органічної суті та обсягу перерахованих конституційних повноважень та іманентно є властивими для його конституційної ролі, якщо при цьому вони мають підґрунтя в законі України та не суперечать фундаментальним конституційним принципам (поділу влади, демократії, поваги до прав людини)» (сторінки 5, 11 Окремої думки).

Звертаю увагу на викладені вище **параметри в розумінні та застосуванні доктрини *inherent powers***, які не дозволяють перетворити її на спосіб маніпулювання конституційними нормами, а відтак створити загрозу для суті Конституції України (ідеї обмеження публічної влади для захисту прав людини). Отже, для запобігання наданню законодавцем «гумового» характеру положенням Конституції України йому слід додержуватись таких правил:

1) специфікація (конкретизація) може стосуватися лише тих формулювань Конституції України, які мають відкритий характер (і навпаки — вона не може стосуватися текстуально визначених положень);

2) положення Конституції України потребують специфікації виключно в змісті законів України, а не інших актів (законом така функція не може бути делегована уряду);

3) *inherent powers* мусять бути іманентно пов'язаними з відповідними положеннями Конституції України, тобто передавати окремі властивості та органічну сутність закріплених повноважень органів державної влади та виражати їхню конституційну роль;

4) ці повноваження мають бути спрямовані виключно на досягнення тієї конституційної цілі, яку переслідує відповідний орган державної влади;

5) приховані повноваження у жодному випадку не можуть суперечити конституційним принципам та нормам *expressis verbis*.

Виявивши наведену юридичну позицію, отже, Суд у цій справі повинен був з'ясувати, принаймні, такі питання: а) чи є положення Закону щодо кадрових призначень у НАБУ саме конкретизацією та деталізацією конституційного повноваження

Президента України стосовно забезпечення ним національної безпеки та керівництва в цій сфері; б) чи впливає така конкретизація конституційного повноваження Президента України на принцип поділу влади в такий спосіб, що баланс влади може бути порушений або ж вважатися навіть узурпацією влади.

На мою думку, на перше питання слід надати однозначну ствердну відповідь, а друге — заперечити.

Суд обмежився констатацією, що «приписи Закону спричиняють порушення балансу в системі функціонування державної влади (системи стримувань і противаг) та, як наслідок, призводять до послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також до негативного впливу на стабільність конституційного ладу». Аргументів стосовно того, як призначення Директора НАБУ, тим більше після проведення конкурсу на посаду конкурсною комісією, до якої Президент України делегував лише 3 із 9 членів, може бути кваліфіковане як «порушення балансу в системі функціонування державної влади», не наведено.

III. Протидія політичній корупції іманентно впливає із потреби захисту конституційних цінностей

Суд самостійно не обирає предмет конституційного контролю, не проявляє ініціативи в цьому питанні, це можуть робити виключно закріплені в частині другій статті 150 Конституції України суб'єкти, які мають право звернутися до Суду з конституційним поданням. Це важливо розуміти також і стосовно питань, які є резонансними для суспільства.

Хочу підкреслити, що в цій справі Суд не тільки не «ліквідував» НАБУ (як нерідко стверджується), він навіть не досліджував питань змісту положень Закону, які встановлюють гарантії інституційної незалежності НАБУ. Хоча суб'єкт права на конституційне подання порушував питання щодо розширення предмета оскарження та визнання Закону неконституційним у цілому, Суд не пішов на такий крок. З одного боку, питання призначення на посаду й звільнення з посади Директора НАБУ є психологічно чутливим з огляду на інституційний дизайн цього правоохоронного органу, проте, з іншого боку, важливішим у цьому аспекті є збереження саме конкурсного характеру призначення, що серйозно обмежує дискрецію того органу, який призначає на посаду Директора НАБУ.

З Рішення випливає, що **перемогло розуміння того, що НАБУ повинно бути збережене й захищене як правоохоронна інституція, більш того, ядро законодавчого статусу НАБУ, яке втілене в його незалежності від політичних впливів, і є тією умовою, яка дозволяє йому ефективно здійснювати повноваження.** Зайве доводити, що протидія політичній корупції неможлива без засобів, які є недосяжними для політичних еліт.

Суд з цією метою закрити провадження у справі в частині абзацу першого частини першої статті 1 Закону щодо визначення НАБУ «державним правоохоронним органом». Крім того, Суд пішов на те, що відстрочив (хоча робить це доволі рідко) втрату чинності тими нормами Закону, які були визнані неконституційними, на три місяці. То які ж норми Закону були визнані неконституційними?

На мою думку, предмет конституційного контролю охопив такі положення Закону, які на сьогодні прямо не впливають на діяльність НАБУ, а отже, визнання їх неконституційними не створює істотної загрози для цієї інституції.

Давайте звернемо увагу на резолютивну частину Рішення, які саме норми Закону Суд визнав неконституційними:

— частина друга статті 1 Закону, якою передбачено, що саме Президент України «утворює» НАБУ. Однак після створення НАБУ понад п'ять років тому й проведення всіх необхідних організаційних заходів, зрозуміло, потреби утворювати НАБУ і так немає;

— частина перша статті 6 Закону щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України. Звертаю увагу, що визнано неконституційною не всю норму, а лише її другий сегмент. Перший сегмент, який передбачає, що «керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор», залишається незмінним. Натомість Рішенням скасовано другий сегмент, в якому були встановлені повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Директора НАБУ. Звісно, питання, який саме суб'єкт буде призначати Директора НАБУ, стане актуальним після того, як посада стане вакантною та буде проведено, після відповідного врегулювання законодавцем, відповідний конкурс.

Такі ж аргументи можуть бути застосовані й щодо визнаних неконституційними положень Закону стосовно участі Президента України в формуванні конкурсної комісії, яка робить

пропозиції для призначення Директора НАБУ, визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю, а також затвердження Президентом України положення про Раду громадського контролю.

Підсумовуючи, хочу підкреслити, що жодне положення Закону, якими визначається діяльність НАБУ щодо протидії корупції, у Рішенні не було визнано неконституційним. Ідеться фактично про повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Директора НАБУ та участі глави держави в допоміжних організаційних та контрольних заходах щодо НАБУ.

Важливо підкреслити ще одне — **сама постановка питання про звуження обсягу конституційних повноважень Президента України і парламенту в сфері національної безпеки може завдати шкоди спроможності Української держави до захисту її державного суверенітету та територіальної цілісності в умовах протистояння агресії Російської Федерації, окупації нею частини території України.** Такій спроможності загрожує й відмова України від міжнародних зобов'язань у сфері національної безпеки, зокрема стосовно вибудови незалежних антикорупційних органів. Суд в останні роки завжди виявляв розуміння конституційної матерії через презумпцію узгодження з нею міжнародних зобов'язань держави.

Конституціодавець (народ України) прямо вказав, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17 Основного Закону України). Отже, захист національної безпеки, прав людини та інших фундаментальних цінностей належить до імпліцитного ядра Конституції України. Це означає, що ніщо в тексті Основного Закону України не може бути витлумачене для зниження ефективності організаційних зусиль держави і народу в цій сфері.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними скаргами
**Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича,
Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича**
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 4 частини першої статті 97
Закону України «Про Національну поліцію»

м. Київ
22 жовтня 2020 року
4133/19)
№ 12-р/2020

Справа № 3-76/2019(1635/19,
2339/19, 3616/19,

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 40–41, ст. 379) зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів **Городовенка В. В.**, **Касмініна О. В.**, **Первомайського О. О.** та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкти права на конституційну скаргу — Давимока О. Г., Бойко М. В., Крюк В. М., Токаренко В. Л. — звернулися до Конституційного Суду України з клопотаннями щодо перевірки на відповідність статті 21, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 46, частині першій статті 64 Конституції України положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі — Закон № 580).

Згідно з пунктом 4 частини першої статті 97 Закону № 580 одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського (далі — одноразова грошова допомога) є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом № 580 мають право на її отримання, у разі визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті.

Суб'єкти права на конституційну скаргу стверджують, що, застосовуючи у їхніх справах вказані положення Закону № 580, суди порушили конституційні гарантії соціального захисту, оскільки виплата одноразової грошової допомоги у разі визначення інвалідності поліцейському внаслідок захворювання, поранення, пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, не може пов'язуватися з такою умовою, як підстава звільнення. Автори клопотань зазначають, що у зв'язку з тим, що «вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі» та за умови «визначення інвалідності поліцейському протягом шести місяців після звільнення його з поліції», оспорювані положення Закону № 580 є дискримінаційними.

2. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соці-

альна, правова держава (стаття 1 Основного Закону України).

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

Конституційний Суд України зазначав, що приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019).

2.2. Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя).

Конституційний Суд України зазначав, що право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України; водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів (абзаци другий, четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

2.3. Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 580

Національна поліція України (поліція) — це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Положеннями частини першої статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781—XII зі змінами встановлено, що Національна поліція України є «правоохоронним органом».

Проходження служби в поліції регулює Закон № 580 та інші нормативні акти права, що покладають на громадян, які перебувають на такій службі, додаткові обов'язки і відповідальність.

Служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59 Закону № 580).

2.4. Сферу соціального захисту поліцейських урегульовано розділом IX Закону № 580, яким визначаються службовий час і час відпочинку (стаття 91), відпустки та обчислення їх тривалості (статті 92, 93), грошове, медичне, житлове забезпечення (статті 94–96), порядок призначення і виплати одноразової грошової допомоги (статті 97–101), пенсійне забезпечення (стаття 102), навчання дітей (стаття 103), захист прав та законних інтересів працівників поліції (стаття 104).

Наведені положення Закону № 580 щодо визначення прав поліцейських, які гарантуються державою у разі встановлення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), що пов'язані з проходженням ним служби та перешкоджають подальшому її проходженню, вказують на наявність комплексу організаційно-юридичних та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту цих осіб.

Зокрема, зі змісту положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 вбачається, що держава гарантує поліцейському, який визнаний особою з інвалідністю (за певних умов), одноразову грошову допомогу, яка відповідно до абзацу першого частини першої статті 97 Закону № 580 є соціальною виплатою. Отримання одноразової грошової допомоги законодавець зумовлює неможливістю подальшого виконання поліцейським своїх обов'язків за станом здоров'я саме як особи, яка перебуває на службі в Національній поліції України.

Відповідно до статті 102 Закону № 580 пенсійне забезпечення

поліцейських та виплата одноразової грошової допомоги після звільнення їх зі служби в поліції здійснюються в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262—XII зі змінами (далі — Закон № 2262).

Положеннями абзацу двадцять другого статті 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058—IV зі змінами визначається, що пенсією є щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим законом.

Згідно з частиною другою статті 1 Закону № 2262 «військовослужбовці, особи, які мають право на пенсію за цим Законом, які стали особами з інвалідністю за умов, передбачених цим Законом, набувають право на пенсію по інвалідності».

Пенсії з інвалідності особам, які мають право на пенсію за Законом № 2262, призначаються в разі, якщо інвалідність настала в період проходження ними служби або не пізніше трьох місяців після звільнення зі служби, або якщо інвалідність настала пізніше тримісячного терміну після звільнення зі служби, але внаслідок захворювання (травми, поранення, контузії, каліцтва тощо), яке виникло в період проходження військової служби чи під час перебування в полоні або заручником, якщо полонення чи захоплення заручником не було добровільним і особа, яка має право на пенсію за Законом № 2262, перебуваючи в полоні або заручником, не вчинила злочину проти миру і людства (стаття 18 Закону № 2262).

Порядок встановлення інвалідності, розміри пенсій з інвалідності військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом № 2262, а також порядок призначення та перерахунку таких пенсій, нарахування надбавок та допомоги до них встановлюються статтями 19–28 Закону № 2262.

Порівняння гарантованих Законом № 580 та Законом № 2262 соціальних виплат свідчить про те, що, на відміну від пенсій з інвалідності, які призначаються на весь час інвалідності, встановленої медико-соціальною експертною комісією, а особам з інвалідністю, які досягли пенсійного віку, — довічно, одноразова грошова допомога, передбачена частиною першою статті 97

Закону № 580, є соціальною виплатою, належить до одного із видів соціальної допомоги та характеризується тим, що вона: є разовою, безеквівалентною та адресною; не належить до видів пенсійного забезпечення; пов'язана із настанням особливого соціального ризику — втрати поліцейським професійної працездатності; призначається у сталому розмірі та визначається з урахуванням виду соціального ризику, настання якого є підставою для її виплати; призначається незалежно від рівня доходу осіб, які мають право на отримання одноразової грошової допомоги; виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Таким чином, одноразова грошова допомога, передбачена частиною першою статті 97 Закону № 580, відрізняється від пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, оскільки одноразова грошова допомога не є основним джерелом існування для осіб, яким її надають.

2.5. Перевіряючи відповідність Конституції України положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону № 580, Конституційний Суд України зазначив, що право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського; саме тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, формує законодавчу основу для забезпечення соціального захисту правоохоронців, у тому числі поліцейських, має повноваження у частині визначення підстав та умов призначення і виплати зазначеної одноразової грошової допомоги у разі втрати працездатності вказаним категоріям осіб (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020).

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що одноразова грошова допомога, передбачена статтею 97 Закону № 580, є юридичним засобом соціального захисту працівників поліції, що надається державою у зв'язку із втратою ними працездатності, проте приписи частини першої статті 46 Конституції України не гарантують виплати одноразової грошової допомоги, тому Верховна Рада України може визначати порядок та умови її призначення, передбачивши порядок реалізації такого права в законі.

Отже, положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не є такими, що порушують частину першу статті 46

Конституції України.

2.6. Згідно з Конституцією України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (перше речення статті 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частина друга статті 24).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод; порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними (абзаци третій, четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(І)/2019).

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 зазначив, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної юридичної системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (стаття 14) та Протоколі № 12 до Конвенції (стаття 1), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 26) (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 14 Конвенції користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою — статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції здійс-

нення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою (пункт 1); ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1 (пункт 2).

Європейський суд з прав людини вказував, що відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну мету або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою; Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення (§ 49 рішення у справі «Пічкур проти України» від 7 листопада 2013 року (заява № 10441/06).

2.7. Згідно з пунктом 7 частини другої статті 61 Закону № 580 до обмежень, пов'язаних зі службою в поліції, належить наявність захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції; перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Перелік захворювань і фізичних вад, що перешкоджають службі в поліції, визначений Положенням про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 квітня 2017 року № 285 зі змінами (далі — Положення).

Визначення придатності поліцейських за станом здоров'я до подальшої служби в поліції належить до повноважень медичних (військово-лікарських) комісій, утворених у закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України для проведення лікарської та військово-лікарської експертизи, що здійснюють свою діяльність на підставі Положення.

Установлення медичною (військово-лікарською) комісією непридатності поліцейського до подальшої служби в поліції за наслідками проведеного медичного огляду за направленням

підрозділу кадрового забезпечення органу поліції зумовлює прийняття уповноваженим органом поліції як роботодавцем поліцейського рішення про подальше проходження ним служби.

Вичерпний перелік підстав для звільнення поліцейського зі служби в поліції визначений статтею 77 Закону № 580, пунктом 2 частини першої якої, зокрема, передбачено, що поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється через хворобу — за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції.

З огляду на те, що звільнення поліцейського зі служби в поліції відбувається внаслідок обставин, які виникли на момент проходження ним служби в поліції та унеможливають подальше її проходження, незалежно від його волі, державою відповідно до пунктів 3, 4 частини першої статті 97 Закону № 580 передбачене здійснення разової соціальної виплати за умови, що набуте поліцейським захворювання призвело до отримання ним інвалідності.

Пунктами 1–6 частини першої статті 97 Закону № 580 встановлено вичерпний та такий, що не підлягає розширеному тлумаченню, перелік підстав для призначення та виплати одноразової грошової допомоги, до яких належать смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському інвалідності (пункти 3, 4), часткова втрата поліцейським працездатності без визначення інвалідності (пункти 5, 6).

Наведені положення Закону № 580 свідчать про те, що у частині першій статті 97 Закону № 580 застосовано диференційний підхід щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги, який враховує не лише тяжкість наслідків соціального ризику, що настав для поліцейського та членів його сім'ї, а й те, наскільки тісно пов'язаний соціальний ризик, що настав, із виконанням поліцейським найважливіших завдань, які покладаються на Національну поліцію України. У зв'язку із цим іншими є також порядок для нарахування відповідних соціальних виплат та їх розмір, який підлягає призначенню та виплаті.

2.8. Положеннями пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 встановлено порядок реалізації особою права на отримання одноразової грошової допомоги.

Закріплення у пункті 4 частини першої статті 97 Закону № 580 такого порядку реалізації особою права на отримання одноразової грошової допомоги потребує встановлення причино-

во-наслідкового зв'язку між наявністю у поліцейського інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, та неможливістю внаслідок цього продовжувати службу в поліції, що підтверджується відповідним рішенням медичної (військово-лікарської) комісії про непридатність до служби в поліції, на підставі якого поліцейський звільняється зі служби в поліції.

Визначений оспорюваними положеннями Закону № 580 шестимісячний строк, протягом якого особі, звільненій зі служби в поліції, може бути встановлена інвалідність унаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в поліції або органах внутрішніх справ, зумовлений потребою встановлення в розумні строки безпосереднього зв'язку між виявленням в особи захворювання (поранення, контузії, травми або каліцтва), несумісного з подальшим проходженням служби, та встановленням їй інвалідності згідно з документами, що стали підставою для її звільнення (рішення медичної (військово-лікарської) комісії про непридатність до служби в поліції).

На думку Конституційного Суду України, встановлений у пункті 4 частини першої статті 97 Закону № 580 порядок отримання одноразової грошової допомоги не допускає невинуватених винятків із конституційного принципу рівності, не містить ознак дискримінації при реалізації поліцейськими права на соціальний захист, є домірним, має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету.

Конституційний Суд України також вважає, що встановлений державою зазначений порядок забезпечує реалізацію права особи на отримання такої допомоги, і наголошує, що додержання визначених Законом № 580 вимог є обов'язком суб'єктів, які претендують на її отримання. Отже, положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не суперечать приписам статті 21, частин першої, другої статті 24 Конституції України.

2.9. За частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Встановивши, що оспорювані положення Закону № 580 не допускають невинуватених винятків із конституційного прин-

ципу рівності, не містять ознак дискримінації та не призводять до обмеження або позбавлення конституційного права особи на соціальний захист, Конституційний Суд України констатує, що положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не суперечать приписам частини першої статті 64 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 22, 2020 No. 12-r/2020 in the case upon the constitutional complaints of O. Davymoka, M. Boyko, V. Kriuk and V. Tokarenko on conformity of the provisions of Article 97.1.4 of the Law of Ukraine «On the National Police» to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The subjects of the right to constitutional complaint — Oleksandr Davymoka, Mykola Boyko, Volodymyr Kriuk and Vitalii Tokarenko applied to the Constitutional Court of Ukraine concerning the conformity of the provisions of Article 97.1.4. of the Law of Ukraine «On the National Police» of 2 July 2015 No. 580–VIII as amended (hereinafter — the Law No. 580) to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

Pursuant to Article 97.1.4 of the Law No. 580, one-time monetary

assistance in case of death (perish), establishment of a loss of work ability of a policeman (hereinafter — one-time monetary assistance) is a social payment to a policeman guaranteed by the state which is assigned and paid to individuals who have the right to obtain it in case of establishing disability of a policeman as a result of illness, injure related to the service in the interior bodies or police, within six months after his/her dismissal from police caused by the reasons stated in this Article.

Service in police is regulated by the Law No. 580 and other legal acts which place on citizens who serve in police additional duties and responsibility.

The sphere of social protection of policemen is regulated by Section IX of the Law No. 580 which establish working hours and time for rest (Article 91), holiday time and calculation of its duration (Articles 92 and 93), monetary, medical, housing support (Articles 94–96), procedure for assignment and payment of one-time monetary assistance (Articles 97–101), pension provision (Article 102), education of children (Article 103), protection of rights and legitimate interests of policemen (Article 104).

It follows from the provisions of Article 97.1.4 of the Law No. 580 that the state guarantees to a policeman who was declared a person with work disability (under certain requirements), one-time monetary assistance which pursuant to Article 97.1.1 of the Law No. 580 is a social payment. The legislator grounds obtaining such assistance by impossibility of a policeman to further execute his/her duties due to health state as the person who serves in the National Police of Ukraine.

According to Article 102 of the Law No. 580 pension provision to policemen and payment of one-time monetary assistance after dismissal from service in the police is made following the procedure and under conditions defined in the Law «On Pension Provision of Persons Dismissed from Military Service and some other Persons» (hereinafter — the Law No. 2262).

Comparing the social payments guaranteed by the Laws No. 580 and No. 2262 acknowledges that unlike the disability pensions allocated for the whole period of disability established by medical social expert commission and to the persons with disability who attained pension age — for a lifetime, one-time monetary assistance provided for by Article 97.1 of the Law No 580 is a social payment; it belongs to one of the types of social assistance and is characterised as one-time, targeted, non-equivalent; it does not belong to the types of pension provision, it

is related to the special social risk — loss by a policeman of professional work ability; it is appointed in a fixed amount and is determined with account of a type of social risk the occurrence of which is a ground for its payment; it is appointed regardless of the level of income of a persons who have the right to obtain one-time monetary assistance, paid at the expense of the State Budget.

One-time monetary assistance, provided for by Article 97.1 of the Law No. 580, is different from pensions, other types of social payments and assistance, which is guaranteed by the general mandatory state social insurance, since it is not the main source of existence for persons who are granted it.

The Court considers, that one-time monetary assistance, stipulated by Article 97.1 of the Law No. 580, is a legal means of social protection of policemen provided by the state in view of loss of ability by them. Yet the norms of Article 46.1 of the Constitution of Ukraine do not guarantee payment of one-time monetary assistance, therefore the Verkhovna Rada of Ukraine may determine the procedure and conditions of its granting, by providing the procedure of implementation of such right in the law.

An exhaustive list of ground for dismissal of a policeman from service is established by Article 77 of the Law No 580, Article 77.1.2 of which in particular stipulates that a policeman is dismissed and the service in the police is terminated — upon the decision of a medical commission on professional unsuitability to serve in the police.

Given that dismissal of a policeman from service in the police occurs as a result of circumstances, which arose at the moment of service in the police and make its further exercise impossible, regardless of his/her will, the state, pursuant to Articles 97.1.3 and 97.1.4 of the Law No. 580 provides for one-time social payment provided that the illness of the policeman has led to disability.

The given provisions of the Law No. 580 testify that Article 97.1 applies the differentiated approach to granting and payment of one-time monetary assistance, which takes into account not only the gravity of consequences of social risk, which occurred for a policeman and member of his/her family, but also the fact, to what extent the occurred social risk is connected with the execution by a policeman of the extremely important tasks entrusted to the National Police of Ukraine. In this regard, the procedure for calculating respective social assistance, their amount which is due to granting and payment is also different.

According to the Court, the procedure established by the Law

No. 580 for obtaining one-time monetary assistance does not admit unjustified exceptions from the constitutional principles of equality, does not contain features of discrimination when implementing by policemen of the right to social protection, is proportionate, has legitimate, objectively substantiated aim.

The Court also considers that the mentioned procedure established by the state ensures the implementation of the right of an individual to obtain assistance and stresses that observance of the requirements determined by the Law No. 580 is the duty of the subjects who qualify for its obtaining.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Article 97.1.4 of the Law «On National Police» to be in conformity with the Constitution (constitutional).

References:

Decisions of the Constitutional Court of Ukraine:

No. 9-r/2018 dated 7 November 2018,

No. 1-r (II)/2019 dated 25 April 2019,

No. 5-r(II)/2019 dated 12 July 2019,

No. 3-r(I)/2019 dated 22 April 2020.

1948 Universal Declaration of Human Rights,

1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,

Protocol No. 12 to the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,

1966 International Covenant on Civil and Political Rights,

Judgment of the European Court of Human Rights «Pichkur v. Ukraine» of 7 November 2013 (application No.10441/06).

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, O. Kasminin, H. Yurovska expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**суддів Конституційного Суду України
Городовенка В. В., Касмініна О. В., Юровської Г. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними скаргами**

**Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича,
Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 4 частини першої статті 97
Закону України «Про Національну поліцію»**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 жовтня 2020 року ухвалив Рішення № 12-р/2020 у справі за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» (далі — Рішення).

Суд у Рішенні визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580—VIII зі змінами (далі — Закон № 580), згідно з якими одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського (далі — одноразова грошова допомога) є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом № 580 мають право на її отримання, у разі визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті.

На підставі положень статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Суду вважаємо за необхідне та можливе спільно (колегіально) викласти окрему думку щодо Рішення та власне бачення стосовно вирішення цієї справи.

І. Право суддів Суду на спільне (колегіальне) викладення окремої думки щодо актів Суду

Упродовж усього часу функціонування Суду його судді не практикували колегіального викладення окремих думок щодо актів Суду, тому є потреба у поясненні такого явища.

У правничій спільноті поширене різне ставлення до інституту окремої думки судді; вирізняють як позитивні, так і негативні якості цього інституту. Вважають, що, з одного боку, окрема думка судді може підірвати авторитет судового рішення та довіру до суду, з іншого — сприяти підтримці суддівської незалежності і демократизації суду.

Утім, очевидно, що применшувати або й зовсім знецінювати роль інституту окремої думки судді у демократичній державі не варто, оскільки йдеться насамперед про внутрішню незалежність судді.

Із пункту 24 Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) «Щодо окремих думок у конституційних судах» вбачається, що «окремі думки є вираженням свободи слова та незалежності судді від його чи її колеґ-суддів... Окремі думки гарантують особисту недоторканність і гідність тих, хто залишається в меншості, і дозволяють суддям ухвалювати рішення, керуючись своєю совістю, а не відповідно до думки більшості»¹.

Право судді Суду на висловлення окремої думки є визнаним у національній правовій системі інструментом забезпечення внутрішньої незалежності кожного судді Суду і закріплене у статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Суду. Ці положення містять загальні вимоги до висловлення суддею Суду окремої думки та не деталізують типів окремих думок та способу їх викладення суддею Суду.

Венеційська Комісія у пункті 34 Доповіді «Щодо окремих думок у конституційних судах» зазначила, що у більшості країн законодавчі положення або правила, що стосуються окремих думок, містяться у звичайних законах про організацію та функціонування конституційного або верховного суду; у деяких країнах законодавчі положення або норми, що стосуються окремих думок, містяться в конституції або органічному законі про кон-

¹ Report on Separate Opinions of Constitutional Courts. Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14–15 December 2018). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2018\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2018)030-e).

ституційний суд (Грузія, Королівство Іспанія, Республіка Перу, Республіка Чилі); в інших випадках законодавчі положення або правила встановлюються виключно самим судом (Республіка Боснія і Герцеговина, Федеративна Республіка Бразилія, Республіка Болгарія, Республіка Хорватія, Косово «колишня Югославська Республіка Македонія», Республіка Сербія) або у тому числі судом (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Казахстан, Республіка Литва, Республіка Перу, Республіка Словенія, Республіка Туреччина)¹.

Якщо рішення у справі повністю або частково не виражає одностайної думки суддів, кожен суддя має право викласти окрему думку (пункт 2 статті 45 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року). Як вбачається із правил 74, 88 Регламенту Європейського суду з прав людини, зокрема, суддя може викласти окрему думку, що збігається чи розходиться з рішенням або консультативним висновком². Як показує практика суддів Європейського суду з прав людини стосовно написання окремих думок, ці думки можуть мати формат, який не закладений у приписах названих міжнародних актів, і позначатися не лише як «співпадаюча» чи «неспівпадаюча» окрема думка судді, а й як «частково співпадаюча, частково неспівпадаюча» і «частково неспівпадаюча» окрема думка судді, а також «окрема думка судді, до якої приєднався суддя», «спільна співпадаюча думка суддів», «спільна неспівпадаюча окрема думка суддів»³. Тобто спосіб викладення окремої думки обирають самі судді, які вирішили її висловити.

Звертаємо увагу, що право на окрему думку на національному законодавчому рівні закріплене також за суддями системи судуострою України, якщо справа вирішується ними колегіально (про це йдеться, зокрема, в частині третій статті 35 Цивільного процесуального кодексу України, частині третій статті 34 Ко-

¹ Детальніше про зарубіжний досвід щодо регулювання питань висловлення суддями окремих думок див.: Report on Separate Opinions of Constitutional Courts. Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14–15 December 2018). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2018\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2018)030-e).

² «Регламент Суду» (поточна редакція від 1 листопада 2003 року). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067?find=1&text=%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%BA#w1_1.

³ Див. детальніше про це: Пінто де Альбукерке П. Окрема думка. Шлях до справедливості / пер. з англ. та фр. В. А. Капліної ; упоряд., авт. передм. О. В. Капліна. Харків : Право, 2020. С. 49, 85, 160, 220, 318, 332, 440.

дексу адміністративного судочинства України). У процесуальних кодексах України визначено таке право, однак міститься небагато вимог щодо викладення окремої думки. До прикладу, у практиці Верховного Суду чимало окремих думок його суддів викладаються колегіально.

На наше переконання, колегіальне викладення суддями окремої думки, навіть якщо це прямо не встановлено на законодавчому рівні чи правилами суду, відповідає природі окремої думки судді, яка є продуктом внутрішніх незалежних переконань кожного судді, його творчих доктринальних пошуків, що не має занадто обтяжуватися формальними реквізитами до змісту такої думки.

Ураховуючи наведене, вважаємо, що право кожного судді Суду на окрему думку, гарантоване статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Суду, включає можливість спільного (колегіального) викладення окремої думки суддями Суду щодо певного акта Суду, якщо це відповідає їх внутрішній незалежності. Скориставшись такою можливістю, далі викладаємо свої спільні мотиви щодо незгоди із Рішенням.

II. Щодо неконституційності положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580

1. Одноразова грошова допомога як спеціальна компенсаторна гарантія у розумінні статті 17 Основного Закону України

З наведеним у Рішенні висновком Суду, за яким положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580 не є такими, що порушують частину першу статті 46 Конституції України, не погоджуємось, оскільки природа одноразової грошової допомоги зовсім інша, ніж тих соціальних гарантій, які передбачені статтею 46 Основного Закону України. Така допомога, як наголошено у Рішенні, дійсно не є «основним джерелом існування для осіб, яким її надають», а її виплати не гарантують приписи статті 46 Конституції України. Однак це не впливає на розуміння конституційно-правового призначення одноразової грошової допомоги та її значущості у розумінні приписів статті 17 Основного Закону України.

Як вбачається із положень статті 97 Закону № 580, право на одноразову грошову допомогу належить спеціальним суб'єктам — поліцейським та працівникам органів внутрішніх справ. Від-

повідно до статті 23 Закону України «Про міліцію» таке право мали працівники міліції.

У рішеннях Суду від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, зважаючи на приписи статті 17 Основного Закону України, неодноразово наголошувалось на наявності підвищених гарантій соціальної захищеності певної категорії громадян України. Із цих рішень Суду вбачається, що, зокрема, юридичне регулювання служби в міліції ураховує екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей; це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Суд у Рішенні від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 підсумував, що визначений законами України відповідно до положень статті 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум; тобто соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій (абзаци десятий, одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

В абзаці четвертому підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, зокрема, зазначено, що заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На наш погляд, враховуючи зміст статей 3, 8, 17 Конституції України та зазначені юридичні позиції Суду, можна стверджувати, що конституційні функції із забезпечення державної безпеки

і захисту державного кордону України, які покладаються також на відповідні правоохоронні органи, обумовлюють необхідність виконання ними завдань у будь-яких умовах, у тому числі пов'язаних зі значним ризиком для життя та здоров'я. Тому держава зобов'язана гарантувати цим працівникам надання належних компенсацій у випадках заподіяння шкоди їхньому життю і здоров'ю під час проходження служби у правоохоронних органах, що має супроводжуватися реалізацією вказаних соціальних гарантій. Законодавець має визначати механізми реалізації відповідних соціальних гарантій у такий спосіб, щоб компенсувати повною мірою зміни у матеріальному або соціальному становищі працівників правоохоронних органів, які відбулись внаслідок заподіяння шкоди їхньому життю і здоров'ю при проходженні ними служби в таких органах та виконанні службових обов'язків, тобто врахувати причини і характер зазначеної шкоди, конституційно обумовлену взаємну відповідальність між працівниками правоохоронних органів та державою.

Органи Національної поліції згідно з чинним законодавством віднесені до правоохоронних органів (пункт 1 частини першої статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»).

Роль Національної поліції України (поліція) у забезпеченні державної безпеки залишається визначальною, оскільки відповідно до Закону № 580 цей центральний орган виконавчої влади служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (частина перша статті 1); завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (стаття 2); поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань (перше речення частини першої статті 12).

У статті 23 Закону № 580 передбачено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень (пункт 1); виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення

(пункт 2); вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення (пункт 3); вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення (пункт 4); вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях (пункт 10); здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони (пункт 19); здійснює оперативно-розшукову діяльність відповідно до закону (пункт 26).

Як визначено Законом № 580, поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції (частина перша статті 17); поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби, зокрема, зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують (частина друга статті 18); служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень (частина перша статті 59); громадяни України, які перебувають на службі в поліції, можуть залучатися до виконання своїх професійних обов'язків і в неробочий час (стаття 91).

Слід зазначити, що Національна поліція України має завдання і функції, подібні до тих, що раніше мала міліція в Україні, а поліцейські (як і колишні працівники міліції) виконують небезпечну для життя та здоров'я роботу для забезпечення державної безпеки.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що поліцейські з урахуванням їх статусу, завдань та повноважень поліції гарантують виконання конституційної функції щодо забезпечення державної безпеки, здійснення якої згідно з частиною третьою статті 17 Конституції України покладено, зокрема, на правоохоронні органи, а характер завдань та повноважень поліції зумовлює непередбачувані та значні ризики для життя і здоров'я поліцейських, у тому числі у зв'язку із проходженням ними служби в органах внутрішніх справ або поліції.

Тому визначена статтею 97 Закону № 580 одноразова грошова допомога має конституційно-правову природу і є за статтею 17 Основного Закону України спеціальною гарантією посиленого соціального захисту поліцейських, яка має компенсаторний характер, обумовлений ступенем шкоди, заподіяної їм життю і здоров'ю при проходженні ними служби в органах внутрішніх справ або поліції.

2. Дискримінаційний ефект положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580

Суд у Рішенні дійшов висновку, що встановлений у пункті 4 частини першої статті 97 Закону № 580 порядок отримання одноразової грошової допомоги не допускає невиправданих винятків із конституційного принципу рівності, не містить ознак дискримінації при реалізації поліцейськими права на соціальний захист, є домірним, має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету.

Із конституційного принципу рівності громадян (стаття 24 Основного Закону України) випливає заборона дискримінації, якій мають відповідати і законодавчі положення. Юридичні позиції Суду, міжнародні документи щодо заборони дискримінації свідчать, що дискримінація є, якщо: наявна відмінність у поведженні стосовно осіб і при цьому одна особа виявляється в менш вигідному становищі, ніж інші; обставини, в яких перебувають зазначені особи, не відрізняються по суті; не переслідується легітимна мета у згаданій відмінності або відсутнє розумне співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною метою.

У Рішенні зазначено, що «пунктами 1–6 частини першої статті 97 Закону № 580 встановлено вичерпний та такий, що не підлягає розширеному тлумаченню, перелік підстав для призначення та виплати одноразової грошової допомоги, до яких належать смерть (загибель) поліцейського (пункти 1, 2); визначення поліцейському інвалідності (пункти 3, 4), часткова втрата поліцейським працездатності без визначення інвалідності (пункти 5, 6)» (абзац сьомий підпункту 2.7 пункту 2 мотивувальної частини).

Порядок реалізації права на таку допомогу залежно від наведених підстав відрізняється.

Зі змісту оспорюваних положень Закону № 580 вбачається, що набуття права на одноразову грошову допомогу пов'язується із фактом визначення інвалідності поліцейському, яка має на-

ступати внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції; а також із виконанням одночасно двох обов'язкових умов: 1) інвалідність має бути визначена не пізніше шести місяців після звільнення поліцейського з поліції; 2) таке звільнення має відбутися виключно з підстави, визначеної у пункті 2 частини першої статті 77 Закону № 580 — через хворобу — за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції.

Зазначених обов'язкових умов не наведено у положеннях пунктів 5, 6 частини першої статті 97 Закону № 580 щодо реалізації права на одноразову грошову допомогу поліцейському, який отримав часткову втрату працездатності без визначення йому інвалідності.

Як видається, у вказаних приписах Закону № 580 закладено відмінне поводження стосовно поліцейських, у яких установа інвалідність, порівняно із поліцейськими, які отримали часткову втрату працездатності, хоча вони перебувають в однакових обставинах — їх здоров'ю заподіюється шкода внаслідок здійснення ними конституційної функції щодо забезпечення державної безпеки, а ступінь такої шкоди може бути однаковим. Більше того, інвалідність спричиняє різний ступінь втрати професійної працездатності і є не меншим соціальним ризиком, ніж, власне, часткова втрата працездатності. Водночас поліцейські із підтвердженою інвалідністю перебувають у більш невігідному становищі в аспекті додаткових обтяжень щодо порядку реалізації ними права на одноразову грошову допомогу, ніж ті поліцейські, які отримали часткову втрату працездатності.

Вірогідно, що легітимну мету диференційованого підходу щодо порядку реалізації права на одноразову грошову допомогу, закладеного у статті 97 Закону № 580, можна пояснити прагненням законодавця забезпечити належне здійснення такого права та унеможливити зловживання ним поліцейськими у контексті маніпуляцій щодо установа інвалідності.

Утім, чи є передбачені оспорюваними положеннями Закону № 580 додаткові умови щодо реалізації права на одноразову грошову допомогу розумним засобом щодо досягнення зазначеної мети?

Відповідно до природи одноразової грошової допомоги у розумінні статті 17 Конституції України сутність права кожного поліцейського на таку допомогу полягає в її призначенні та

виплаті залежно від ступеня заподіяної шкоди життю і здоров'ю поліцейського, наявності причинного зв'язку між такою шкодою та обставинами проходження ним служби в правоохоронному органі, які її спричинили. У цьому і полягає компенсаторний характер зазначеної спеціальної гарантії посиленого соціального захисту поліцейського.

Згідно з частиною другою статті 97 Закону № 580 «порядок та умови виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського встановлюється Міністерством внутрішніх справ України».

У Порядку та умовах виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 січня 2016 року № 4 зі змінами, встановлений механізм оформлення і виплати одноразової грошової допомоги, у тому числі в разі визначення поліцейському інвалідності.

Відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» особою з інвалідністю є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист (частина перша статті 2); інвалідність як міра втрати здоров'я визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (частина перша статті 3).

Встановлення особі інвалідності є складною процедурою і здійснюється медико-соціальними експертними комісіями (далі — МСЕК) відповідно до Положення про медико-соціальну експертизу та Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Питання медико-соціальної експертизи» від 3 грудня 2009 року № 1317 зі змінами (далі — Постанова № 1317).

Ураховуючи означене юридичне регулювання та природу одноразової грошової допомоги, очевидно, що належним та беззаперечним підтвердженням наявності у поліцейського права на таку допомогу є встановлення МСЕК групи інвалідності, а військово-лікарською комісією — причинного зв'язку захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), які спричинили-

ли таку інвалідність поліцейського, із обставинами проходження ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, що засвідчує відповідний ступінь шкоди, заподіяний його здоров'ю під час проходження такої служби.

Слід враховувати, що медико-соціальна експертиза проводиться після повного медичного обстеження, проведення необхідних досліджень, оцінювання соціальних потреб особи з інвалідністю, визначення клініко-функціонального діагнозу, професійного, трудового прогнозу, одержання результатів відповідного лікування, реабілітації за наявності даних, що підтверджують стійке порушення функцій організму, обумовлених захворюваннями, наслідками травм чи вродженими вадами, які спричиняють обмеження життєдіяльності (пункт 17 Положення про медико-соціальну експертизу, затвердженого Постановою № 1317).

Відповідно до абзацу другого пункту 4 Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності, затвердженого Постановою № 1317, МСЕК приймає документи осіб, що звертаються для встановлення інвалідності, за наявності у них стійкого чи необоротного характеру захворювання, а також у разі безперервної тимчасової непрацездатності не пізніше ніж через чотири місяці з дня її настання чи у зв'язку з одним і тим самим захворюванням протягом п'яти місяців з перервою за останніх 12 місяців, а у разі захворювання на туберкульоз — протягом 10 місяців з дня настання непрацездатності. Крім того, МСЕК згідно з пунктом 6 Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності, затвердженого Постановою № 1317, за участю представників Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності і Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань може прийняти рішення щодо продовження строку тимчасової непрацездатності: особам, що звертаються для встановлення інвалідності, у разі безперервної тимчасової непрацездатності не пізніше ніж через чотири місяці з дня її настання чи у зв'язку з одним і тим самим захворюванням протягом п'яти місяців з перервою за останніх 12 місяців; хворого на туберкульоз — після 10 місяців безперервного лікування або 12 місяців лікування з перервами протягом останніх двох років.

Таким чином, шестимісячний строк, визначений оспорюваними положеннями Закону № 580 як обов'язкова умова щодо реалізації поліцейським права на одноразову грошову допомогу,

може стати недостатнім для встановлення інвалідності поліцейському, що пов'язано з необхідністю збирання низки документів, які підтверджують інвалідність, та складною процедурою проведення медико-соціальної експертизи.

Також слід зазначити, що перелік захворювань і фізичних вад, що перешкоджають службі в поліції, визначено Положенням про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 квітня 2017 року № 285 зі змінами, яке свідчить про різні види таких захворювань і фізичних вад, що не дає однозначного уявлення про те, протягом якого проміжку часу ними може бути спричинено встановлення поліцейському інвалідності після звільнення його з поліції.

Отже, шестимісячний строк, установлений оспорюваними положеннями Закону № 580, перешкоджає реалізації поліцейським права на отримання одноразової грошової допомоги і фактично нівелює сутність такого права, якщо цього строку не вистачило для встановлення інвалідності або хвороба проявить себе після звільнення поліцейського, однак буде пов'язана із завданням шкоди здоров'ю поліцейського під час проходження ним служби в органах внутрішніх справ або поліції.

Ураховуючи викладене, можна також стверджувати, що реалізації права на одноразову грошову допомогу поліцейським може перешкодити й визначена оспорюваними положеннями Закону № 580 друга обов'язкова умова такої реалізації — звільнення через хворобу — за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції. Поліцейського може бути звільнено з інших підстав, визначених частиною першою статті 77 Закону № 580, настання яких не залежить від його волі, зокрема скорочення штату. Звільнення з будь-яких інших підстав, аніж через хворобу, не є належним підтвердженням відсутності у поліцейського захворювання, поранення, пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, внаслідок яких визначена інвалідність.

Крім того, як свідчить національне законодавство, питання визначення інвалідності перебувають у зоні публічного контролю, тому із метою забезпечення належного здійснення поліцейським права на отримання одноразової грошової допомоги держава може підвищувати вимоги щодо діяльності фахівців МСЕК, військово-лікарської комісії, якості їх експертиз, сприяти усуненню корупційних складових у роботі цих комісій, а не

надмірно обтяжувати реалізацію права на одноразову грошову допомогу низкою невиправданих та дискримінаційних вимог, які не узгоджуються із його сутністю.

На підставі викладеного вважаємо, що положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону № 580, а саме «протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті», запроваджують обов'язкові додаткові умови реалізації поліцейськими права на отримання одноразової грошової допомоги, які є необґрунтованими, дискримінаційними та нівелюють сутність цього права, а отже, суперечать статтям 3, 8, 17, частинам першій, другій статті 24 Конституції України.

**Судді
Конституційного Суду України**

**В. В. ГОРОДОВЕНКО
О. В. КАСМІНІН
Г. В. ЮРОВСЬКА**

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України
«Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України**

*м. Київ
27 жовтня 2020 року
№ 13-р/2020*

Справа № 1-24/2020(393/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, Кримінального кодексу України.

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 47 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення Закону

України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII зі змінами (далі — Закон № 1700), Кримінального кодексу України (далі — КК України).

Народні депутати України просять визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 8 частини першої статті 11, пунктів 2, 10¹ частини першої статті 12, абзаців другого, третього частини першої статті 47, частин першої, третьої статті 50, статті 51, частини другої статті 52 Закону № 1700, статті 366¹ КК України.

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону № 1700, стаття 366¹ КК України не відповідають частині другій статті 3, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, статті 21, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 32, частині другій статті 61, частині першій статті 62, частині першій статті 64, частині першій статті 68 Конституції України.

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

Згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126); незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 149).

3. Відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційна система поділу державної влади означає, що кожній із гілок влади притаманна своя система (структура) суб'єктів, інститутів, засобів, форм та методів правління (здійснення влади), заснована виключно на ідеях свободи, верховен-

ства права, гарантування і дотримання прав і свобод людини і громадянина та обмеження свавільного правління. Фундаментальним принципом конституціоналізму і гарантією належного управління є поділ державної влади на самостійні гілки влади з власною компетенцією, визначеною конституцією і законами, прийнятими на її основі.

Основоположним та невід'ємним елементом такої системи є незалежні органи судової влади і конституційного контролю, визначальні функції яких полягають як у захисті прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, так і в гарантуванні системи поділу державної влади загалом.

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99; абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Саме органи судової влади і конституційного контролю виконують, зокрема, основні функції належного правового стримування законодавчої і виконавчої влади, а також контролю за діяльністю цих гілок влади з метою недопущення виходу за межі повноважень.

Діяльність органів судової влади полягає в контролі за дотриманням законності, а конституційного контролю — в конституційності діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Органи судової влади і конституційного контролю є противагою законодавчій та виконавчій владі, оскільки можуть переглядати

акти цих гілок державної влади щодо законності або конституційності.

Конституційний Суд України акцентує на тому, що винятковість органів судової влади та особливо конституційного контролю, серед іншого, полягає в особливому порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності.

4. Конституційний Суд України виходить із того, що судова влада, зважаючи на сутність її функцій, є найменш небезпечною для демократичного врядування та інших гілок державної влади, а також для природних прав людини, визначених Конституцією України, оскільки має найменше можливостей для їх порушення або негативного впливу на них. Адже законодавча влада встановлює правила, виконавча влада застосовує примус, а судова влада не має ні того, ні іншого. Судова влада не має ні військової, ні фінансової сили, ні безпосередніх важелів впливу на інші гілки державної влади, тому вона є найбільш вразливою до посягань інших гілок державної влади. З огляду на це одним з основних завдань Конституційного Суду України є забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад з метою недопущення непропорційного підсилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу. Об'єктивне застосування та належне тлумачення без будь-яких переваг можливі лише за умови незалежності Конституційного Суду України і судової влади загалом та відсутності негативного впливу і тиску законодавчої та виконавчої влади, які керуються не стільки інтересами права, скільки інтересами політики та партійними уподобаннями.

5. В Україні принцип незалежності суддів і судів закріплено на конституційному рівні (статті 126, 127, 129 Конституції України) і законодавчо унормовано (статті 6, 48, 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Незалежність і недоторканність суддів Конституційного Суду України гарантуються Конституцією України (стаття 149) та Законом України «Про Конституційний Суд України» (статті 2, 24).

Ефективне виконання судовою владою її функцій можливе лише за умови її незалежності, що є характерною рисою саме судової влади. Суди повинні бути повністю незалежними від органів законодавчої та виконавчої влади. Незалежність судової

влади забезпечується відокремленістю її в системі поділу державної влади, неможливістю інших гілок державної влади впливати на рішення судів, а також гарантіями незалежності суддів. Те саме стосується і притягнення суддів до відповідальності, порядок якого тісно пов'язаний із гарантуванням незалежності суддів. Адже призначення судової влади полягає передусім у захисті прав і свобод людини і громадянина й безпосередньо пов'язане з конституційним правом на судовий захист.

Судді здійснюють правосуддя шляхом реалізації судової влади в межах повноважень, якими вони наділені відповідно до Основного Закону України та закону про судоустрій і статус суддів. Судді системи судоустрою і судді Конституційного Суду України виконують свої обов'язки на професійній основі, мають однаковий юридичний статус, основу якого становлять спільні елементи, незалежно від місця суду в системі судоустрою чи від адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Однаковість юридичного статусу усіх суддів обумовлена, зокрема, наявністю єдиного порядку набуття статусу судді, сукупністю прав та обов'язків судді, єдністю юридичних гарантій, які надають суддям можливість бути неупередженими, об'єктивними, безсторонніми та незалежними. Із набуттям статусу судді пов'язане й набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України у своїх рішеннях.

Конституційний Суд України зазначав, що зниження рівня гарантій незалежності суддів опосередковано може призвести до обмеження можливостей реалізації права на судовий захист; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (третє речення абзацу п'ятого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини; абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Конституційний Суд України стверджував, що положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити

виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо (пункт 2 резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Положення Конституції України стосовно незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом статусу суддів та їх професійної діяльності, пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

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

Конституція України визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів, а отже, ставить їх на найвищій шабель захисту — конституційний рівень; законами України може бути розширений обсяг гарантій незалежності і недоторканності суддів, який має бути достатнім для здійснення ними своєї діяльності неупереджено, об'єктивно, безсторонньо та незалежно; закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина; таке закріплення спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі; отже, захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією незалежності судової влади, неупередженого, об'єктивного, безстороннього та незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту

прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та конституційного ладу в державі (абзаци третій, четвертий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Конституційний Суд України наголошує, що будь-який тиск представників законодавчої та виконавчої влади на судову владу неможливий, у тому числі під час розгляду справ, також не допускається втручання в її діяльність з метою прийняття тих чи інших рішень. Незалежність судової влади є одним із головних принципів її ефективної діяльності, тобто будь-який вплив законодавчої та виконавчої влади виключається повністю.

Таким чином, незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, а конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист.

Незалежність суддів є основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне та безстороннє правосуддя, ефективно захистити права і свободи людини і громадянина. Принцип незалежності суддів означає процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя в умовах, що виключають сторонній вплив на суддів. Гарантії незалежності суддів — це передбачені належні засоби мінімізації та усунення негативних впливів на суддів під час відправлення ними правосуддя, спрямовані на ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Самостійність і незалежність органів судової влади та конституційного контролю означає, що вони виконують свої функції без жодного втручання у свою діяльність, не залежать від органів законодавчої та виконавчої влади, тому будь-який їхній вплив на судову владу повинен припинитися на етапі призначення суддів.

Конституційний Суд України зазначає, що виконання покладених на органи судової влади та конституційного контролю функцій щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснення контролю за конституційністю діяльності органів державної влади, гарантування системи поділу державної влади неможливі в разі будь-яких форм тиску на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України.

Таким чином, інституційна незалежність судової влади є передумовою незалежності і безсторонності кожного окремого

судді, тоді як незалежність, безсторонність кожного з них є умовою забезпечення інституційної незалежності судової влади.

6. Конституційний Суд України бере до уваги той факт, що головним напрямом забезпечення незалежності судової влади є створення спеціальних інституцій, метою діяльності яких є виведення органів правосуддя з поля адміністративного контролю та фактичного управління органів виконавчої та законодавчої влади.

Незалежність судової влади, безсумнівно, є суттєвою частиною принципу верховенства права та покликана забезпечувати кожній людині право на справедливий суд, а отже, це не є привілеєм для суддів, а є гарантією поваги до прав та основних свобод людини, що забезпечує довіру до системи правосуддя (абзац сьомий преамбули Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № СМ/Рес (2010) 12 (далі — Рекомендація)).

У свою чергу, незалежність судової влади забезпечує незалежність кожного окремого судді, що є фундаментальним аспектом верховенства права (пункт 4 додатка до Рекомендації).

Зовнішня незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм, що надається для власних інтересів суддів, а в інтересах верховенства права та осіб, які прагнуть та очікують неупередженого правосуддя; незалежність суддів слід розглядати як гарантію свободи, поваги прав людини та неупередженого застосування закону; безсторонність та незалежність суддів є важливими для гарантування рівності сторін перед судами (пункт 11 додатка до Рекомендації).

Судова влада є незалежною від виконавчої та законодавчої гілок влади (пункт 2.04 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), її незалежність має гарантуватися державою, а всі державні інституції зобов'язані поважати незалежність судової влади (пункт 1 Основних принципів незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року) та не допускати будь-яких обмежень, неналежних впливів, стимулів, тисків, загроз чи втручання, прямих чи опосередкованих, з будь-яких сторін чи з будь-якої причини (пункт 2.02 Монреальської

універсальної декларації про незалежність правосуддя; пункт 2 Основних принципів незалежності судових органів).

Захист та зміцнення судової влади у відносинах з виконавчою та законодавчою владою мають здійснюватися шляхом вжиття заходів для забезпечення того, щоб члени виконавчої та законодавчої влади поважали судову гілку влади та утримувались від неналежної, необ'єктивної чи виключно політично вмотивованої публічної критики окремих суддів та забезпечували, щоб повсякденне адміністрування судів здійснювалося ефективно та обгрунтовано на основі правових норм і без надмірного втручання виконавчої влади чи законодавчої влади; дисциплінарне або кримінальне розслідування щодо судді має здійснюватися відповідно до необхідних повних процесуальних гарантій перед незалежним, неполітичним органом влади, а санкції повинні застосовуватися пропорційно, а не довільно чи з політичних мотивів або з будь-яких інших причин, не пов'язаних із придатністю судді до здійснення судових повноважень (пункт «С» та Захід 1.3 додатка до Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади від 13 квітня 2016 року № СМ(2016)36 final).

Виконавча та законодавча влада повинні забезпечити незалежність суддів та не вживати заходів, які можуть загрожувати незалежності суддів (підпункт «b» пункту 2 Принципу I Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року № R (94) 12).

Щодо антикорупційної політики та притягнення до відповідальності суддів, то дисциплінарні органи повинні бути незалежними від уряду, а дисциплінарне провадження або провадження щодо відводу суддів повинне визначатися відповідно до установлених процедур, що гарантують права суддів на справедливий, прозорий та незалежний розгляд справи.

Антикорупційна реформа в Україні стала беззаперечною вимогою суспільства. Проте як антикорупційна, так і судова реформи повинні реалізовуватися без порушення принципу незалежності судової влади та з дотриманням принципу конституційності. Щоб мати вплив на корупцію, судові реформи повинні вирішувати питання, що стосуються незалежності судової системи, підзвітності та прозорості. Це включає створення структур для незалежної судової влади, здатної до самоврядування.

У Висновку Консультативної ради європейських суддів від 9 листопада 2018 року № 21 (2018) щодо запобігання корупції

серед суддів зазначається, що корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Це підриває судову доброчесність, що є основою верховенства права та основною цінністю Ради Європи. Є підстави стверджувати, що ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні справді та широко забезпечити інституційні, інфраструктурні та інші організаційні гарантії для незалежної, прозорої та неупередженої судової влади. Однак боротьба з корупцією не повинна впливати на незалежність судової влади. Крім того, процес перевірки на предмет виявлення корупції, звільнення та притягнення до відповідальності осіб, які не пройшли перевірки, може використовуватися як інструмент для зловживання та усунення політично «небажаних» суддів. Сам факт перебування на посаді судді у державі-члені, де судова система скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами недостатній для встановлення відповідальності з боку окремих суддів. Це стосується і гарантій того, що процес перевірки повинен здійснюватися компетентними, незалежними та неупередженими органами. Категорії державних службовців мають різні рівні відповідальності та повноваження, тому необхідно забезпечити різні правила декларування, зокрема вищі судові органи мають право вимагати спеціальних актів регулювання цього питання, а деклараціями суддів може опікуватися спеціальний орган судової влади.

Корупція стримується шляхом структурних реформ, надійних та тривалих антикорупційних законів та узгодженого інституційного механізму їх впровадження та забезпечення, що підтримується незалежним, справедливим та неупередженим правосуддям. Однак для того, щоб боротьба з корупцією була успішною, необхідні незалежне судочинство та правоохоронні органи, вільні від політичного та лобістського втручання.

Таким чином, із міжнародних стандартів незалежності судової влади вбачається обов'язок усіх державних та інших установ поважати і дотримуватися незалежності судової влади, яка самостійно, без стороннього впливу з боку будь-яких органів державної влади та посадових осіб здійснювала б усі належні їй функції.

7. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України враховує те, що незалежність суддів від інших органів державної влади має вирішальне значення в будь-якій демократії.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на важливості дотримання принципу поділу державної влади та невтручання виконавчої та законодавчої гілок влади у справи судової гілки влади, що є важливим фактором забезпечення реальної незалежності судової гілки влади та безпосередньо суддів. Зокрема, увага акцентується на важливості незалежності судової влади від виконавчої (§ 95 рішення у справі «Рінгейзен проти Австрії» (*Ringeyzen v. Austria (Merits)*) від 16 липня 1971 року (заява № 2614/65) та на дотриманні принципу поділу влади (§ 40 рішення у справі «Сасілор-Лормін проти Франції» (*Sacilor-Lormines v. France*) від 9 листопада 2006 року (заява № 65411/01). Крім цього, поняття поділу влади між виконавчою та судовою гілками набуває дедалі більшого значення в практиці цього суду (§ 78 рішення у справі «Стаффорд проти Сполученого Королівства» (*Stafford v. the United Kingdom*) від 28 березня 2002 року (заява № 46295/99).

У контексті тлумачення терміна «встановлений законом», який вживається у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), зазначається, що вплив виконавчої влади на судову суперечить принципу, відповідно до якого судоустрій у демократичному суспільстві не повинен залежати від розсуду виконавчої влади (§ 34, § 37 рішення у справі «Гуров проти Молдови» (*Gurov v. Moldova*) від 10 жовтня 2006 року (заява № 36455/02).

Вимога пункту 1 статті 6 Конвенції про те, що трибунали повинні бути незалежними та неупередженими, безпосередньо пов'язана з концепцією поділу влади. Стаття 6 Конвенції нероздільна з поняттям незалежності суддів, а жорстке та видиме розділення між законодавчою та виконавчою владою, з одного боку, та судовою владою держави, з іншого, є необхідним для забезпечення незалежності та неупередженості суддів, а отже, і довіри широкої громадськості до судової системи. Компроміс у цій галузі не може не підірвати цю впевненість (пункти 2, 7 Окремої думки судді Маргарити Цаци-Ніколовської до рішення у справі «Клейн та інші проти Нідерландів» (*Kleyn and Others v. The Netherlands*) від 6 травня 2003 року (заяви №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 та 46664/99).

Європейський суд з прав людини акцентував, що при визначенні того, чи може орган вважатись «незалежним», особливо від виконавчої влади, слід, зокрема, враховувати спосіб призначення його членів, тривалість їх роботи, термін повноважень, наяв-

ність гарантій проти зовнішнього тиску та питання, чи показує орган видимість незалежності (§ 34 рішення у справі «Похоска проти Польщі» (*Pohoska v. Poland* від 10 квітня 2012 року (заява № 33530/06), а сам термін «незалежний» у пункті 1 статті 6 Конвенції містить два елементи, а саме незалежність судів від виконавчої влади та їхня незалежність від сторін процесу (§ 74 рішення у справі «Лео Цанд проти Австрії» (*Leo Zand v. Austria* від 12 жовтня 1978 року (заява № 7360/76).

8. Конституційний Суд України зазначає, що реалізація принципу незалежності судової гілки влади, а отже, і суддів, полягає насамперед у відособленості її від інших гілок державної влади, а це означає формування самостійної, автономної й самоуправлінської судової системи поза структурами законодавчої та виконавчої гілок влади.

Однак, як показує практика, законодавець може нехтувати основними конституційними принципами поділу державної влади в частині незалежності судової гілки влади, наділяє законами органи та посадових осіб, які не належать до судової влади, значним обсягом повноважень щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою і статусу суддів тощо поза встановленою Конституцією України їх компетенцією. Таким чином, створюються передумови для неправомірного впливу на суд, втручання у діяльність органів судової влади, порушення принципів незалежності й самостійності суддів.

Конституційний Суд України наголошує, що будь-які форми та методи контролю у виді перевірок, моніторингу тощо функціонування та діяльності судів і суддів повинні реалізовуватись лише органами судової влади та виключати створення таких органів у системі як виконавчої, так і законодавчої влади.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що на законодавчому рівні повинні бути створені такі взаємовідносини, які виключали б невиправданий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень, що призведе до втручання у діяльність судової влади та посягання на її незалежність, закріплену в Основному Законі України. Таким чином, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, законодавець

повинен виходити з принципів незалежності судової влади, не-втручання у діяльність судів та суддів.

9. У контексті особливостей оспорюваних норм Закону № 1700 Конституційний Суд України розглядає пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 як цілісну норму, оскільки виокремлення якого-небудь положення неможливе через загрозу спотворення волі законодавця.

10. Пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 є основою та підставою для інституціоналізації всіх норм Закону № 1700 щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як органу виконавчої влади, зокрема пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частин другої — п'ятої статті 12, частини другої статті 13, частини другої статті 13¹, статті 35, абзаців другого, третього частини першої статті 47, статей 48–51, частин другої, третьої статті 52, статті 65 Закону № 1700, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Реалізація цих норм без пункту 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 є неможливою. Тому Конституційний Суд України розглядає комплексно дію норм, що інституціоналізують контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, у їх взаємозв'язку.

11. Конституційний Суд України враховує те, що Національне агентство з питань запобігання корупції відповідно до Закону № 1700 є органом, який створено і функціонує на підставі закону, та є одним із центральних органів виконавчої влади.

12. Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 1700 Національне агентство з питань запобігання корупції є цен-

тральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права. Тому дотримання принципу верховенства права накладає правові обмеження на виконавчу гілку влади, оскільки вона не може функціонувати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади.

Системно-функціональний аналіз повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції дає підстави стверджувати про наділення його контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю.

Конституційний Суд України наголошує на тому, що за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України виключається контроль виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади.

13. Конституційний Суд України констатує, що Національне агентство з питань запобігання корупції як орган виконавчої влади здійснює контроль над конституційно закріпленими інституціями, якими є суди та Конституційний Суд України.

Оскільки судова влада є незалежною, а незалежність і недоторканність суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України гарантується Конституцією України, виконавча гілка влади відокремлена від судової гілки влади.

Враховуючи це, Конституційний Суд України доходить висновку про неконституційність окремих положень Закону № 1700, що стосуються повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції в частині контрольних функцій (контролю) виконавчої влади над судовою гілкою влади, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення

своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

14. Конституційний Суд України звертає увагу законодавця на те, що, запроваджуючи повноваження та права Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів виконавчої влади, що стосуються суддів, які мають спеціальний статус та належать до судової гілки влади, він повинен виокремлювати категорію суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України з урахуванням принципу незалежності судової влади та Конституційного Суду України. Принцип поділу державної влади і його практичне втілення — баланс влади — може обмежувати судову владу та конституційний контроль лише за допомогою небагатьох засобів, серед яких зміни до Конституції України та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади.

15. Конституційний Суд України зауважує, що декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу, є беззаперечною вимогою у будь-якій сучасній демократичній державі. Не викликає сумнівів і той факт, що публічні особи в державі повинні подавати декларацію про доходи. Проте виходячи з принципу незалежності судової влади, суспільної важливості та значимості забезпечення реальної незалежності суддів, міжнародних принципів і стандартів таке декларування та його перевірка повинні проводитись з урахуванням принципу незалежності судової влади.

16. Таким чином, Конституційний Суд України, проаналізувавши пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700, а також пов'язані з ним положення пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 6, 7 частини першої статті 12, частини другої статті 13, пунктів 5, 6 частини другої статті 13¹, статті 35, частини четвертої статті 48 Закону № 1700 та врахувавши принцип незалежності судової влади й Конституційного Суду України, дійшов висновку, що пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини друга — п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13¹, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини

друга, третя статті 52, стаття 65 Закону № 1700 суперечать статті 6, частинам першій, другій статті 126, частинам першій, другій статті 149 Конституції України.

17. Відповідно до статті 366¹ КК України подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом № 1700, або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації караються штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Згідно з приміткою до статті 366¹ КК України суб'єктами декларування є особи, які відповідно до частин першої, другої статті 45 Закону № 1700 зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідальність за цією статтею КК України за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

«Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину... покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного»; «правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи» (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4, абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Конституційний Суд України також наголошував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати

легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Криміналізація конкретного вчинку людини можлива за умови, якщо це відповідає, зокрема, сукупності таких критеріїв: значна (суттєва) суспільна небезпека діяння; поширення аналогічних діянь у суспільстві; неефективність інших галузевих правових засобів впливу на зазначені діяння; неможливість успішної боротьби з діянням менш репресивними методами.

У разі недотримання законодавцем вказаних критеріїв криміналізації може виникнути ситуація, коли злочином буде визнано діяння, якому не притаманні достатні для криміналізації характер та ступінь суспільної шкоди. У такому випадку криміналізація здійснюється за відсутності для цього підстав, і за її результатом злочином визнається діяння, яке об'єктивно таким не є. Внаслідок цього створюються законодавчі основи для безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності за діяння, за яке настає менш сувора юридична відповідальність. Наведене порушує конституційний принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України).

Дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (перше речення абзацу сьомого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності; вимога «якості приписів права» в розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у застосу-

ванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля (§ 19 рішення у справі «Новік проти України» (*Novik v. Ukraine* від 18 грудня 2008 року (заява № 48068/06)).

За своєю правовою природою подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання декларації хоч і свідчать про порушення вимог антикорупційного законодавства, однак такі діяння не здатні заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі в обсягах, необхідних для визнання їх суспільно небезпечними відповідно до вимог статті 11 КК України.

Конституційний Суд України вважає, що декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації мають бути підставою для інших видів юридичної відповідальності.

Орган конституційної юрисдикції зазначав, що незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Дослідивши склад злочину, передбаченого статтею 366¹ КК України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що використання юридичних конструкцій, у яких відсутній чіткий перелік законів, унеможливорює однозначне визначення кола суб'єктів злочину, а відсилочні норми унеможливають встановлення кола їх адресатів. Як наслідок, до відповідальності за умисне неподання декларації може бути притягнуто осіб, які не можуть бути учасниками правовідносин з декларування, а тому свідомо не виконали такого обов'язку. Зазначене не узгоджується з поняттям правової держави та принципом верховенства права, закріпленим у частині першій статті 8 Основного Закону України, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та передбачуваність закону.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації є надмірним покаранням за вчинення цих правопорушень. Негативні наслідки, яких зазнає особа, притягнута до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених статтею 366¹ КК України, непропорційні

шкоді, яка настала або могла настати у разі вчинення відповідних діянь.

18. Таким чином, наведене свідчить, що законодавець не дотримав принципів справедливості та пропорційності як елементів принципу верховенства права, а отже, стаття 366¹ КК України суперечить частині першій статті 8 Основного Закону України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини другу — п'яту статті 12, частину другу статті 13, частину другу статті 13¹, статтю 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини другу, третю статті 52, статтю 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами; — статтю 366¹ Кримінального кодексу України.

2. Пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини друга — п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13¹, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, стаття 366¹ Кримінального кодексу України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 27, 2020 No. 13-r/2020 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine on the conformity of specific provisions of the Law «On Prevention of Corruption», the Criminal Code with the Constitution (constitutionality)

The subject of the right to constitutional petition — 47 People's Deputies — appealed to the Constitutional Court to declare specific provisions of the Law «On Prevention of Corruption» dated October 14, 2014 No. 1700—VII as amended (hereinafter referred to as the Law No. 1700), the Criminal Code (hereinafter referred to as the Code) as such that do not comply with the Constitution (are unconstitutional).

These are the bodies of the judiciary and constitutional review that perform, in particular, the main functions of proper legal restraint of the legislative and executive branches, as well as control over the activities of these branches of power in order to prevent them from going beyond their powers.

The activity of the judiciary is to control the observance of the legality, and that of the constitutional review — the constitutionality of the activity of the bodies of legislative and executive power. The judiciary and constitutional review bodies are a counterweight to the legislative and the executive powers, as they can review acts of these branches of state power regarding legality or constitutionality.

The Constitutional Court emphasises that the exclusivity of the judiciary and especially constitutional review bodies, among other things, is in the special procedure for the formation of the judicial corps, including internal exclusively judicial bodies in terms of bringing judges to liability.

The judiciary, given the essence of its functions, is the least dangerous for democratic governance and other branches of state power, as well as for the natural human rights defined by the Constitution of Ukraine, as it has the least opportunity to violate or adversely affect them. In view of this, one of the main tasks of the Constitutional Court is to ensure the proper implementation of the principle of separation of state power, the system of balance of power in order to prevent disproportionate strengthening or inadequate influence of one branch of state power on another. Objective application and proper interpretation without any advantages are possible only if the independence of the Constitutional Court and the judiciary in general and the absence of negative influence and pressure on the part of the legislative and executive power, guided not so much by the interests of law as by political interests and party preferences.

Effective performance of its functions by the judiciary is possible only if it is independent, which is a characteristic feature of exactly the judiciary. The courts must be completely independent from the legislative and the executive power. The independence of the judiciary is ensured by its separation in the system of separation of state power, the impossibility of other branches of state power to influence court decisions, as well as guarantees of the independence of judges. The same applies to bringing judges to liability, the procedure of which is closely related to guaranteeing the independence of judges, since the purpose of the judiciary is primarily to protect human and citizen's rights and freedoms and is directly referred to the constitutional right to judicial protection.

Judges administer justice by exercising judicial power within the powers vested in them under the Basic Law and the Law on the Judiciary and the Status of Judges.

The Constitutional Court notes that the performance of the functions entrusted to the judiciary and constitutional review bodies to protect human and citizen's rights and freedoms, to provide the review over the constitutionality of the activities of the bodies of state power, to guarantee the system of separation of powers is impossible in case of any forms of pressure on judges of the judiciary and judges of the Constitutional Court.

Institutional independence of the judiciary is a prerequisite for the independence and impartiality of each individual judge, whereas the independence, impartiality of each of them is a condition for ensuring the institutional independence of the judiciary.

With regard to anti-corruption policy and bringing judges to liability, disciplinary bodies should be independent of the government, and disciplinary or recusal proceedings should be determined in accordance with established procedures that guarantee judges' right to a fair, transparent and independent consideration of the case.

Corruption is curbed through structural reforms, sound and long-lasting anti-corruption laws, and a coherent institutional mechanism for their implementation and maintenance, supported by independent, fair and impartial judiciary.

The Constitutional Court considers that at the legislative level there should be created such relationships which would eliminate undue pressure, influence or control on the part of the executive or the legislative power on the judiciary and prevent the emergence of legal regulations that will allow to control at the legislative level the judiciary, as well as judges in the exercise of their functions

and powers, which will lead to interference in the activities of the judiciary and encroachment on its independence, enshrined in the Basic Law. Thus, establishing the relevant bodies, introducing liability (sanctions), certain types of control, the legislator must proceed from the principles of independence of the judiciary, non-interference in the activities of courts and judges.

The Constitutional Court takes into account that the National Agency for the Prevention of Corruption, according to the Law No. 1700, is a body which was established and which operates on the basis of law, and is one of the central executive bodies.

The system and functional analysis of the powers and rights of the National Agency for the Prevention of Corruption gives grounds to state that it is vested with control functions that have a direct and immediate impact on the judiciary, in particular judges of the judiciary and those of the Constitutional Court in performing (exercise) the function of justice or constitutional review.

The Constitutional Court emphasises that, according to the standards of constitutionalism and the values of the Constitution, the control of the executive branch over the judicial branch is excluded.

The Constitutional Court finds unconstitutional specific provisions of the Law No. 1700 concerning the powers of the National Agency for Prevention of Corruption in the part of control functions (control) of the executive power over the judiciary, namely: the powers and rights of the National Agency for Prevention of Corruption, authorised persons and authorised units for the prevention and detection of corruption, the peculiarities of resolving conflicts of interest arising in the activities of certain categories of persons authorised to perform state or local self-government functions, accounting and publication of declarations, control and verification of declarations, establishing timeliness of submission of declarations, full verification of declarations, monitoring the lifestyle of the subjects of the declaration, additional measures of financial control, liability for corruption or corruption-related offenses.

When introducing the powers and rights of the National Agency for the Prevention of Corruption and other bodies of executive power concerning judges who have a special status and belong to the judiciary, it should distinguish between judges of the judiciary and judges of the Constitutional Court, taking into account the principle of judicial independence and the Constitutional Court. The principle of separation of state power and its practical implementation — the balance of power — can restrain the judiciary and constitutional review

only by a few means, including amendments to the Constitution of Ukraine and the procedure of individual liability of judges as bearers of the judicial power.

Pursuant to Article 366¹ of the Code, submission by a declaring subject of knowingly inaccurate information in the declaration of a person authorised to perform state or local self-government functions provided by the Law No. 1700, or intentional failure by a declaring subject to submit the said declaration is punishable by a fine of two thousand five hundred to three thousand non-taxable minimum incomes of citizens or public works for a term of one hundred and fifty to two hundred and forty hours, or imprisonment for up to two years, with deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities for up to three years.

According to the note to Article 366¹ of the Code, the subjects of declaration are persons who, in accordance with paragraphs one and two of Article 45 of Law No. 1700, are obliged to submit a declaration of a person authorised to perform state or local self-government functions.

Liability under this article of the Code for the submission by the declaring subject of knowingly inaccurate information in the declaration on property or other object of declaration, which has value, arises if such information differs from accurate in the amount of more than 250 subsistence minimums for able-bodied persons.

Criminalisation of a specific act of an individual is possible provided that it meets, in particular, a set of such criteria: significant (considerable) public danger of the act; the spread of similar acts in society; ineffectiveness of other sectoral legal means of influencing these acts; the impossibility to successfully combat the act with less repressive methods.

In case of non-compliance by the legislator with the specified criteria of criminalisation, a situation may arise when an act is recognised as a crime, which is not characterised by the nature and degree of public harm sufficient for criminalisation. In this case, criminalisation is carried out in the absence of grounds for this, and as a result, the crime is an act that is not objectively such one. As a result, the legal basis is created for unjustified criminal prosecution for an act for which there is less severe legal liability. This violates the constitutional principle of the rule of law (Article 8.1 of the Basic Law).

The Constitutional Court considers that the declaration of knowingly inaccurate information in the declaration, as well as

the intentional failure of the subject of the declaration to submit declaration should be grounds for other types of legal liability.

Examining the corpus delicti provided for in Article 366¹ of the Code, the Constitutional Court concluded that the application of legal constructions lacking a clear list of laws makes it impossible to unambiguously define the range of subjects of crime, and reference norms make it impossible to establish the range of their addressees. As a result, persons who cannot be parties to the relationships on declaration and therefore knowingly failed to do so may be held liable for intentional failure to submit a declaration. This is inconsistent with the concept of a law-based state and the principle of the rule of law established in Article 8.1 of the Basic Law, in particular its elements such as legal certainty and predictability of the law.

The Constitutional Court considers that the establishment of criminal liability for declaring knowingly inaccurate information in a declaration, as well as the intentional failure of the subject to submit declaration is an excessive punishment for committing these offenses. The negative consequences suffered by a person brought to criminal liability for committing crimes under Article 366¹ of the Code are disproportionate to the damage that has occurred or could have occurred in the event of the commission of the relevant acts.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare the provisions of Articles 11.1.6, 11.1.8, 12.1.1, 12.1.2, 12.1.6, 12.1.7, 12.1.8, 12.1.9, 12.1.10, 12.1.10¹, 12.1.2, 12.1.12¹, 13.2, 13¹.2, 35, 47.1.2, 47.1.3, 48, 49, 50, 51, 52.2, 52.3, and 65 of the Law «On Prevention of Corruption», Article 366¹ of the Criminal Code as such that do not comply with the Constitution (are unconstitutional) and shall lose their effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decisions of the Constitutional Court:

- No. 6-рп/99 dated June 24, 1999,
- No. 15-рп/2004 dated November 2, 2004,
- No. 19-рп/2004 dated December 1, 2004,
- No.3-рп/2013 dated June 3, 2013,
- No. 2-рп/2016 dated June 1, 2016,
- No. 5-рп/2016 dated July 8, 2016,
- No. 11-р/2018 dated December 4, 2018,
- No. 1-р/2019 dated February 26, 2019,

No. 5-р/2019 dated June 13, 2019.

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities of 17 November, 2010 CM/Rec (2010)12;

Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (First World Conference on the Independence of Justice, Montreal, 1983), Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by United Nations General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of 29 November and 13 December 1985;

Council of Europe Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality of 13 April 2016 No. CM (2016)36 final;

Opinion of the Consultative Council of European Judges of 9 November 2018 No. 21 (2018) entitled «Preventing corruption among judges».

Judgments of the European Court of Human Rights:

Ringeisen v. Austria (merits) of 16 July 1971 (application No. 2614/65);

Sacilor-Lormines v. France of 9 November 2006 (application No. 65411/01);

Stafford v. the United Kingdom of 28 March 2002 (application No. 46295/99);

Gurov v. Moldova of 10 October 2006 (application No. 36455/02);

Kleyn and Others v. the Netherlands of 6 May 2003 (applications No. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99);

Pohoska v. Poland of 10 April 2012 (application no. 33530/06), and the term «independent» in Article 6 § 1 of the Convention includes two elements, namely independence of courts from the executive power and their independence from the parties to the proceedings (§ 74 of the judgement of 12 October 1978 in the case of Leo Zand v. Austria (application no. 7360/76);

Novik v. Ukraine of 18 December 2008 (application No. 48068/06).

Separate opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine S. Holovaty, V. Kolisnyk, V. Lemak, O. Pervomaisky expressed separate opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів
України щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України «Про запобігання корупції»,
Кримінального кодексу України
від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за доцільне викласти окремі застереження щодо ухваленого Судом Рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 (далі — Рішення).

По-перше, ухвалюючи Рішення, Суд не дотримався таких основоположних засад своєї діяльності, як повний і всебічний розгляд справи та обґрунтованість свого рішення (частина друга статті 147 Конституції України, стаття 2 Закону).

Мотивувальна частина Рішення (пункти 2—14) містить одностороннє обґрунтування неконституційності лише окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700—VII (далі — Закон № 1700), зокрема щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, його уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції.

До того ж таке обґрунтування здійснене тільки з огляду на порушення запровадженням нормативним регулюванням конституційних приписів щодо самостійності судової влади, незалежності та недоторканності суддів. Так, в абзацах третьому та четвертому пункту 12 мотивувальної частини Рішення Суд вказав: «Системно-функціональний аналіз повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції дає підстави стверджувати про наділення його контрольними функціями, які мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку, зокрема на суддів із системи судоустрою та суддів Конституційного

Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю. Конституційний Суд України наголошує на тому, що за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України виключається контроль виконавчої влади над судовою владою».

Водночас, дійшовши висновку про неконституційність положень Закону № 1700 щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як органу виконавчої влади стосовно судової гілки влади (пункт 13 мотивувальної частини Рішення), у резолютивній частині Рішення Суд без належного обґрунтування визнав неконституційними положення пунктів 6 і 8 частини першої статті 11, пунктів 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частин другої — п'ятої статті 12, частин другої статті 13, частин другої статті 13¹, статті 35, абзаців другого, третього частини першої статті 47, статей 48, 49, 50, 51, частин другої, третьої статті 52, статті 65 Закону № 1700 як в частині їх поширення на суддів, так і щодо посадовців органів законодавчої і виконавчої гілок влади, а також органів місцевого самоврядування, тобто практично й усіх інших категорій осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування.

У цій частині Рішення сприймається як однобічне, неналежно обґрунтоване, ухвалене без здійснення повного і всебічного розгляду справи.

По-друге, Суд без будь-якого додаткового обґрунтування визнав такими, що не відповідають Конституції України, цілу низку тих приписів Закону № 1700, щодо яких суб'єкт права на конституційне подання не порушив питання про визнання їх неконституційними. Зокрема, йдеться про такі, визнані неконституційними, положення Закону № 1700: пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 1, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частин другої — п'ятої статті 12, частин другої статті 13, частин другої статті 13¹, статей 35, 48, 49, 50 (крім частини першої), частин третьої статті 52, статті 65, які передбачали повноваження та права відповідно Національного агентства з питань запобігання корупції, його уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порядок обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, вимоги щодо своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій,

моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

По-третє, приймаючи Рішення щодо визнання статті 366¹ Кримінального кодексу України (далі — КК України) такою, що не відповідає частині першій статті 8 Конституції України, Суд висловив власне суб'єктивне бачення, яке базується на припущенні, що «за своєю правовою природою подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання декларації хоч і свідчать про порушення вимог антикорупційного законодавства, однак такі діяння не здатні заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі в обсягах, необхідних для визнання їх суспільно небезпечними відповідно до вимог статті 11 КК України».

По-четверте, визнаючи неконституційними вказані вище положення Закону № 1700 та статті 366¹ КК України, Суд мав би відтермінувати дату втрати чинності приписами, визнаними неконституційними (наприклад, на три — п'ять місяців). Крім того, варто було б у резолютивній частині Рішення рекомендувати Верховній Раді України протягом зазначеного періоду уточнити відповідне законодавче регулювання у сфері запобігання корупції з урахуванням юридичних позицій, викладених у Рішенні. Такий підхід дав би змогу не заблокувати механізм здійснення державою, зокрема Національним агентством з питань запобігання корупції, його уповноваженими особами та уповноваженими підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції, контролю за дотриманням особами, які виконують функції держави і місцевого самоврядування, їх обов'язку щодо декларування майна та доходів, перевірки поданих ними декларацій, а також врегулювання конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб.

З огляду, насамперед, на зазначені застереження Рішення і у першій редакції, і у остаточному варіанті на момент голосування мало вигляд очевидно необґрунтованого, неприйняттого й саме тому не могло бути підтриманим.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. П. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення у справі за конституційним поданням
47 народних депутатів України щодо відповідності
Конституції України (конституційності) окремих положень
Закону України «Про запобігання корупції»,
Кримінального кодексу України
від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020**

Я щиро шкодую, що не можу погодитися з Рішенням Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України (далі — Рішення), і вважаю своїм обов'язком висловити незгоду з ним. Чому я не погодився?

1. Рішення не є належно обґрунтованим. Верховенство права починається з обґрунтованих рішень судів, через які вони й комунікують із суспільством. Це перше, що конкретні суб'єкти й суспільство загалом очікують від судів. Тим більше це стосується здійснення конституційного контролю органом конституційного правосуддя, оскільки на цьому рівні йдеться завжди про так звані «складні справи», коли досліджуються не просто факти і норми законів. Йдеться про аналіз особливостей юридичної норми та її вимірювання за масштабом конституційних принципів і норм. Питання не лише й не стільки в тому, якими є остаточні висновки Конституційного Суду України (далі — Суд) в тій чи іншій справі, а в тому, яким чином вони обґрунтовані із застосуванням конституційних аргументів.

Це Рішення, м'яко кажучи, не є зразком такої аргументації. Справу було вирішено на основі позиції, яку не підтримує значна частина українського суспільства. Однак зовсім не це стало мотивом для мене. Якби постало питання, чи погоджуюся з цими масовими суспільними уявленнями, мав би намір і надалі вивчати фактори ефективної державної політики протидії корупції. Проте я не вважаю це своїм обов'язком як судді, тому що твердо впевнений — моя згода чи незгода з ними не має нічого спільного з утіленням цих уявлень у судовому рішенні.

Іншими словами, суддя повинен остерігатися ухвалювати рішення на підставі власних уявлень про політику, які є предметом спору в суспільстві, і головне — потребують експертних знань та висловлення припущень. Раціональним є залишення проблеми для її вирішення парламентом, який не лише краще відчуває суспільні настрої, а й має більше можливостей щодо отримання фахової інформації від спеціалістів. Електронна форма декларування чи письмова, обов'язкова вона для подання щорічно чи двічі на рік, що вважати зміною у майновому стані, а що не вважати, закласти в кримінальний кодекс відповідальність з цих питань чи ні — усі ці питання не лише чітко належать до конституційних повноважень парламенту, а й у принципі не можуть бути встановлені за допомогою юридичних аргументів у судовому процесі. За доктриною «політичного питання» Суд повинен був відмовитися від розгляду таких питань.

Наголошую, що насправді можливі різні законодавчі засоби забезпечення ефективності такої політики і вибір між ними — прерогатива обраного народом парламенту, якщо тільки ці засоби (і це головне) не порушують норм Конституції України.

Наведене водночас означає, що і розсуд законодавця не є абсолютним і підлягає обмеженням, які випливають із Конституції України. Особливо обережно парламент повинен регулювати питання, пов'язані з втручанням у права людини. Наприклад, якщо моніторинг життя стосовно сотень тисяч людей дозволено здійснювати певному органу державної влади, то, звісно, законодавець саме законом повинен визначити чіткий порядок проведення такого моніторингу. Так само парламент, встановлюючи юридичну відповідальність за певне діяння, повинен поважати принцип *Nulla poena sine lege*, який у XXI столітті не є предметом дискусії і прямо втілений у положенні пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України. Ця конституційна норма вимагає, що діяння, які є злочинами (а не лише покарання за них), мають бути встановлені виключно законом України, а не підзаконним актом.

Однак Рішення не містить ні наведеного, ні інших важливих аргументів. Тому «мати запитання» до якості закону — це одне, а встановити через аргументи в ході конституційного провадження невідповідність його положень Конституції України — це зовсім інше.

Обґрунтованість судового рішення впливає з природи правосуддя і має ще один важливий практичний аспект — зако-

нодавець зі змісту рішення Суду має чітко осягнути, що саме і з яких мотивів має бути виправлено в законодавстві з метою дотримання Конституції України. Суд не повинен «загадувати» чи вказувати парламенту, яким має бути зміст майбутнього законодавчого регулювання, однак він повинен чітко окреслити, беручи до уваги кожную справу, що саме є неприпустимим у контексті такого регулювання.

Як зазначив великий Антонін Скаліа (суддя Верховного Суду Сполучених Штатів Америки), не все, що зовні виглядає як огидне і мерзенне, обов'язково буде суперечити конституції, маючи на увазі, що неконституційність закону слід обґрунтувати.

2. Неналежне обґрунтування судового рішення веде до порушення **принципу презумпції конституційності закону**. Цей принцип вимагає насамперед такого ретельного обґрунтування неконституційності закону, яке охоплювало би важливий правотлумачний аспект. Суть його полягає в тому, що навіть якщо Суд встановлює «напруженість» між нормами закону, з одного боку, і принципами й нормами Конституції України, з іншого боку, перше правило — спробувати надати проблемним нормам закону такого тлумачення, яке максимально узгоджувало б їх зміст зі змістом Конституції України (конституційно-конформне тлумачення). Такі норми визнаються неконституційними виключно за умови, що навіть тлумачення жодним чином не дозволяє їх розуміти сумісно з цінностями Конституції України. Це азбука конституційного судочинства.

На жаль, Суд не виявив поваги до наведеного принципу та не здійснив тлумачення, хоча інакше результатом, як і в інших справах, могло стати усунення низки проблем якості оспорюваних положень законів та їхнього застосування без скасування за наслідками визнання неконституційними.

3. Міжнародні договори не є безпосереднім масштабом конституційного контролю, однак частина з них (особливо міжнародні договори про права людини), безумовно, є джерелом тлумачення Конституції України, її цінностей. Проте на сьогодні **втілення змісту тих міжнародних договорів, якими охоплюється імплементація в Україні цінностей і конкретизованих стандартів Європейського Союзу і Організації Північноатлантичного договору, є частиною нашої конституційної матерії**. Будь-який державний орган, який береться виявити розуміння Конституції України

на своєму рівні (парламент, Уряд України чи Президент України) для правотворчої чи адміністративної діяльності, повинен відштовхуватися від конституційної цінності, закладеної в преамбулі Конституції України — «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Для Президента України в частині третій статті 102 Основного Закону України ця конституційна цінність викладена конкретизовано: «Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Тим більше, обов'язок сприймати наведені конституційні цінності стосується Суду, який має монопольне право здійснювати офіційне тлумачення Конституції України.

Фундаментальні цінності правової системи є саме тим критерієм, який обмежує судову дискрецію. Суд не може ухвалювати рішення, які не цілком узгоджені з тими цінностями, що є результатом рішення Українського народу як конституцієдавця й закріплені в Конституції України.

Відомо, що створення та розвиток антикорупційного законодавства в 2015–2020 роки є одним із ключових моментів взаємодії нашої держави з міжнародними партнерами. Підкреслю ще раз — цей аспект на сьогодні не є «політичним питанням», оскільки тісна співпраця та інтеграція України до Європейського Союзу і Організації Північноатлантичного договору є цінностями й повноваженнями, які прямо (*expressis verbis*) закріплені в тексті Конституції України. Можливе позбавлення або зниження підтримки України з боку Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору, держав G7 безумовно може істотно послабити можливості України у сфері оборони і національної безпеки. Всі суди повинні утримуватися від таких рішень.

Варто у зв'язку з цим зазначити, що жодне положення Конституції України не може бути витлумачене в такий спосіб, результат якого знижує (прямо чи неопосередковано) спроможність держави до протидії загрозам у сфері національної безпеки і оборони в сучасних умовах.

Це не означає, що наповнення законодавства в цьому напрямі не може змінюватися в напрямі його удосконалення, в тому числі й за рішеннями Суду, однак жоден із законодавчих засобів регулювання не може суперечити вказаним конституційним цінностям.

4. Подання щорічної декларації й надалі залишається обов'язком осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, однак можливості перевірки достовірності декларованої інформації та притягнення осіб до кримінальної відповідальності за завідомо недостовірне декларування були істотно обмежені до нового законодавчого регулювання. **Принципово не погоджуюся із запереченням ідеї криміналізації відповідного діяння, підтвердженням чому є досвід усього цивілізованого світу.**

5. У Рішенні не розставлено акцентів стосовно ключової проблеми: де межа між контролем виконавчої влади за особами, які працюють у судовій владі (суддями), і контролем за, власне, правосуддям. **Контроль за законністю доходів та майнового стану суддів з боку створених на підставі законів України органів виконавчої влади безпосередньо не є втручанням у незалежність суддів і судів, яка гарантована Конституцією України.** Однак такий контроль повинен здійснюватися відповідно до вимог, які враховують: 1) суть гарантій незалежності суддів, зокрема заборону «будь-якого впливу» на них, що прямо встановлено Конституцією України відповідно до частини другої статті 126, частини другої статті 149. Окрім іншого, жодна інформація, яка збирається і зберігається органами виконавчої влади, не може бути використана ними з метою впливу на суддів і здійснення ними правосуддя; 2) об'єкт цього контролю в жодному разі не може бути пов'язаним зі здійсненням суддями і судами конституційної функції правосуддя, оскільки носії судової влади є непідзвітними і непідконтрольними жодним іншим суб'єктам. Протилежна точка зору заперечувала б принцип верховенства права.

Ще раз — у жодному разі не йдеться про виведення суддів за межі верховенства права. Навпаки, судді й за межами роботи покликані бути зразком виконання встановлених законами України обов'язків. Йдеться про те, що контрольні повноваження органів державної влади чи інший правоохоронний ресурс жодним чином не можуть бути застосовані як інструмент впливу на суддю з двох аспектів: а) з огляду на сприйняття суб'єктів контролю і самих суддів; б) з огляду раціонального стороннього спостерігача (тобто суспільства).

Отже, у Рішенні загалом не розмежовано розуміння загальноприйнятого у світі контролю за доходами та майновим станом

суддів, з одного боку, та спробами контролю за здійсненням правосуддя, з іншого боку.

6. **Квазісудовий активізм.** Я не підтримав Рішення також з тієї причини, що Суд, визнавши окремі положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, Кримінального кодексу України неконституційними, не надав парламенту часу для урегулювання цього питання з метою недопущення «законодавчої паузи» у цій сфері. «Судовий активізм» у цьому випадку не був доречним і в цьому аспекті. У найбільш несприятливих зовнішніх обставинах Суд зобов'язаний ухвалювати зважені й вмотивовані рішення.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень Закону України
«Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України**

Конституційний Суд України (далі — Конституційний Суд) 27 жовтня 2020 року ухвалив Рішення № 13-р/2020 у справі № 1-24/2020 (далі — Рішення) за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» (далі — Закон), Кримінального кодексу України (далі — Кодекс).

Не погоджуючись із Рішенням, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» та § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку щодо справи, ухваленого у ній Рішення та низки інших супутніх явищ і понять.

I. Загальні міркування щодо конституційного провадження та Рішення

1. Усвідомлюю ту обставину, що ухвалене у цій справі Рішення за своїм змістом, сутністю та значимістю є одним із тих актів, переконувати у правильності або неправильності якого є марною справою, оскільки це один з тих випадків, коли у суперечці істина не народжується, а помирає. Тому жодна сторона конфлікту не має навіть мінімальних перспектив переконати іншу сторону у своїй правоті.

2. Однак Конституція України, Закон України «Про Конституційний Суд України» та присяга судді Конституційного Суду зобов'язують мене не лише голосувати «за» або «проти» рішень Конституційного Суду, а також чітко та повно усвідомлювати раціональні мотиви для такого голосування і за потреби викласти ці мотиви в окремій думці.

3. Як засновки пояснення власної позиції, що була сформована у цьому конституційному провадженні, вважаю за потрібне вказати таке.

По-перше, Закон та Кодекс не є бездоганними за своєю якістю нормативно-правовими актами, а тому здійснення стосовно них конституційного контролю є цілком можливим та доречним. Тим більше, що згідно з Основним Законом України Конституційний Суд зобов'язаний здійснити нормоконтроль у разі, коли належний суб'єкт звернувся з конституційним поданням, що за змістом та формою відповідає вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України»¹.

По-друге, спростування презумпції конституційності будь-якого правового акта можливе у випадках, коли Конституційний Суд з дотриманням належної правової процедури виявив істотні вади або у процедурі його ухвалення, або у змісті правового акта у порівнянні з вимогами Основного Закону України. При цьому будь-яке рішення Конституційного Суду у справі щодо перевірки на відповідність Основному Закону України правового акта має містити сукупність достатніх та необхідних аргументів для доведення (або спростування) тези про конституційність (неконституційність) об'єкта конституційного контролю. Такий підхід до розгляду Конституційним Судом справ обумовлений, у першу чергу, приписами статей 147, 152 Конституції України та низкою статей Закону України «Про Конституційний Суд України».

4. Грунтуючись на наведених приписах Основного Закону України, Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю, що Рішення, яке було ухвалене Конституційним Судом у цьому провадженні, не містить очікуваної мною сукупності достатніх та необхідних аргументів для доведення тези про невідповідність Конституції України окремих положень Закону та Кодексу, а правова процедура конституційного провадження мала недоліки, що перешкодили досягненню бажаного результату.

II. Що ухвалив Конституційний Суд

5. Згідно з пунктом 1 резолютивної частини Рішення:

«1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини другу — п'яту статті 12, частину

¹ Доречно нагадати, що конституційне подання у цій справі викладено на 69 сторінках (описова, мотивувальна та прохальна частина).

другу статті 13, частину другу статті 13¹, статтю 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини другу, третю статті 52, статтю 65 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами; — статтю 366¹ Кримінального кодексу України».

6. Оскільки більшість критиків та прихильників Рішення його не читали та не планують цього робити, вважаю за потрібне у цій окремій думці звернути увагу також і на мотивувальну частину Рішення.

На підставі системно-структурного аналізу мотивувальної частини Рішення можна виокремити такі основні висновки, що були сформульовані Конституційним Судом:

1) незалежність судової гілки влади, окремих суддів та дотримання принципу поділу влад є тими конституційними цінностями, без захисту та гарантування яких неможливі, по-перше, реалізація права на судовий захист прав і свобод людини і громадянина від рішень дій та бездіяльності органів публічної влади, по-друге, ефективний конституційний контроль за діяльністю та актами органів законодавчої та виконавчої влади, по-третє, саме існування сучасної демократії (пункти 2–8);

2) окремі положення Закону, які надають Національному агентству з питань запобігання корупції як центральному органу виконавчої влади контрольні функції (повноваження контролю) над судовою гілкою влади, суперечать статті 6, частинам першій, другій статті 126, частинам першій, другій статті 149 Конституції України (пункти 13–16);

3) стаття 366¹ Кодексу сформульована з порушенням вимог юридичної визначеності та передбачуваності закону, що не відповідає принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України. Окрім того, на думку Конституційного Суду, склад злочину, встановлений статтею 366¹ Кодексу, є надмірним покаранням за відповідні дії або бездіяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тобто цей юридичний засіб протидії корупції не є домірним (пропорційним) для досягнення визначеної законом легітимної мети щодо застосування кримінально-правової превенції у сфері обов'язкового декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Згідно з Рішенням така мета може бути досягнута іншими юридичними засобами, а саме шляхом

дисциплінарної та (або) адміністративної відповідальності цих осіб (пункт 17).

7. Важливо, що ухвалюючи Рішення про невідповідність Конституції України окремих положень Закону та Кодексу, Конституційний Суд *не поставив під сумнів*:

— потребу протидії (у формах запобігання, боротьби тощо) корупції як загальну легітимну мету діяльності органів держави та інститутів громадянського суспільства;

— інститут обов'язкового декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі Закону;

— потребу та можливість декларування для суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду;

— легітимність створення та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, за винятком норм Закону, що мають бути змінені на виконання Рішення.

8. Так, Конституційний Суд у мотивувальній частині Рішення, зокрема, вказує на таке:

— *«Антикорупційна реформа в Україні стала беззаперечною вимогою суспільства»* (перше речення абзацу дев'ятого пункту б);

— *«... корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Це підриває судову доброчесність, що є основою верховенства права та основною цінністю Ради Європи. Є підстави стверджувати, що ефективно запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні справді та щиро забезпечити інституційні, інфраструктурні та інші організаційні гарантії для незалежної, прозорої та неупередженої судової влади»* (перше, друге речення абзацу десятого пункту б);

— *«Корупція стримується шляхом структурних реформ, надійних та тривалих антикорупційних законів та узгодженого інституційного механізму їх впровадження та забезпечення, що підтримується незалежним, справедливим та неупередженим правосуддям. Однак для того, щоб боротьба з корупцією була успішною, необхідні незалежне судочинство та правоохоронні органи, вільні від політичного та лобістського втручання»* (абзац одинадцятий пункту б);

— *«15. Конституційний Суд України зауважує, що декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу, є беззаперечною*

вимогою у будь-якій сучасній демократичній державі. Не викликає сумнівів і той факт, що публічні особи в державі повинні подавати декларацію про доходи...» (перше, друге речення пункту 15);

— *«Орган конституційної юрисдикції зазначав, що незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України»* (абзац дванадцятий пункту 17).

9. З огляду на наведене, спрощене і тим більше примітивне тлумачення та розуміння Рішення буде помилкою, що, у свою чергу, може спровокувати подальші помилкові дії та рішення органів державної влади, а також інших суб'єктів правозастосування.

III. Щодо процесуальних проблем конституційного провадження

10. Осінь 2019 року мені, як судді Конституційного Суду, запам'яталась низкою законопроектів, поданих Президентом України і підтриманих Верховною Радою України щодо внесення змін до Конституції України.

У результаті здійснення Конституційним Судом попереднього конституційного контролю щодо усіх цих законопроектів вдалося, на мою думку, виявити їх спільну рису — усі ці законопроекти готувались поспіхом і таким же *поспішним* виглядав сам конституційний процес внесення змін до Основного Закону України на їх підставі.

Однак, на моє переконання, внесення змін до Конституції України не може бути невмотивовано поспішним, оскільки це, по-перше, суперечить принципу стабільності конституційно-правового регулювання, по-друге, є проявом неповаги до Основного Закону України.

11. Вважаю, що не може бути поспішним і навіть виглядати як поспішне також і конституційне провадження у більшості справ, які розглядає Конституційний Суд, за винятком тих випадків, коли високий темп розгляду справи або обумовлений сутністю конституційного конфлікту, що має бути вирішений негайно, або є вимогою Конституції України та (або) Закону України «Про Конституційний Суд України».

Недоречна та невмотивована поспішність атакує довіру до Конституційного Суду та його рішень і висновків, а також може стати підґрунтям для ухвалення помилкового рішення та (або) висновку.

12. Незважаючи на ту обставину, що суб'єкт права на конституційне подання в пункті 2 прохальної частини свого конституційного подання *заявив вимогу про визнання конституційного провадження невідкладним*, на мою думку, у цій справі не було достатніх юридичних та формальних підстав для його невідкладного розгляду, а тому для стороннього спостерігача обраний Конституційним Судом темп розгляду справи, безсумнівно, міг виглядати поспішним.

13. У контексті проблеми, можливо, поспішного розгляду справи доречно згадати, що на розгляді Конституційного Суду вже кілька років перебуває інше конституційне подання, а саме конституційне подання 48 народних депутатів України від 30 грудня 2015 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та статті 366¹ Кримінального кодексу України (справа № 1-10/2018). Ця справа розглядається Конституційним Судом по суті з 14 березня 2017 року, тобто більше 3,5 років¹.

Порівняння цих двох конституційних подань та проваджень дає підстави для висновку, що об'єктом конституційного контролю в обох провадженнях є *ті ж самі окремі положення Закону та стаття 366¹ Кодексу*.

Важливо також, що Конституційний Суд тривалий час, розглядаючи конституційне подання від 30 грудня 2015 року, у певний період часу навіть перебував на «порозі» ухвалення рішення по суті цієї справи.

Таким чином, на підставі статті 76 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд, на мою думку, міг скористатись наявними у нього повноваженнями та постановити ухвалу про об'єднання цих двох конституційних проваджень, внаслідок чого подальші твердження про поспішність ухвалення Рішення виглядало б щонайменше дискусійним, оскільки Конституційний Суд, насправді, вже *тривалий час досліджує на конституційність (неконституційність) оспорюванні норми Закону та Кодексу*.

¹ Останнє засідання Великої палати Конституційного Суду у конституційному провадженні № 1-10/2018(4090(15)) відбулося 28 травня 2020 року.

14. На мою думку, щонайменше дискусійними, а, можливо, й помилковими виглядають ряд процесуальних рішень, що були ухвалені Конституційним Судом у цьому провадженні.

Так, по-перше, Конституційний Суд спочатку слушно визначив, що справа розглядатиметься у формі усного провадження, а в подальшому лише з посиланням на існуючі карантинні обмеження та погіршення епідемічної ситуації в Україні постановив ухвалу про зміну форми розгляду справи з усного на письмове провадження.

По-друге, не скориставшись приписом частини першої статті 76 Закону України «Про Конституційний Суд України», що надають Конституційному Суду повноваження об'єднувати конституційні провадження, Конституційний Суд на підставі припису частини другої цієї ж статті постановив ухвалу про роз'єднання конституційного провадження в окремі конституційні провадження та в одному з них ухвалив Рішення.

Вважаю, що зазначені ухвали Конституційного Суду не були належним чином вмотивовані та у подальшому негативним чином вплинули на результати розгляду конституційного подання та ухвалення Рішення.

15. Також щонайменше дискусійним, а, можливо, й помилковим вважаю незастосування Конституційним Судом повноваження, наданого йому приписом частини другої статті 152 Конституції України, щодо відтермінування у часі втрати чинності окремими положеннями Закону та Кодексу, що визнані неконституційними.

Слід визнати існування різної практики Конституційного Суду щодо цього питання, однак в кількох останніх своїх рішеннях, у тому числі у Рішенні від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі щодо визнання неконституційною статті 375 Кодексу, Конституційний Суд, на мою думку, слушно застосовував надане йому конституційне повноваження та надав парламенту можливість привести чинне законодавство у відповідність до Конституції України та зазначеного рішення Конституційного Суду.

IV. Щодо мотивування у Рішенні неконституційності окремих норм Закону

16. Найбільш складною в оцінці *post factum* є частина Рішення, що стосується мотивування неконституційності окремих положень Закону.

Складність полягає, з одного боку, у тому, що у Рішенні розлого, послідовно наведені у цілому правильні думки, юридичні позиції Конституційного Суду, норми різноманітних джерел права стосовно значущості для захисту прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу та демократії таких цінностей, як *поділ влади, незалежність судової гілки влади та суддів*.

Щиро вважаю, що ці положення є своєрідними аксіомами сучасного конституціоналізму, а тому така прискіплива увага до них у Рішенні виглядала навіть зайвою.

З іншого боку, у Рішенні акцентовано увагу на проблемах здійснення органом виконавчої влади контролю та моніторингу *винятково* щодо суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду та проігноровано те, що конституційне подання та формально саме Рішення стосувалося *усіх* «чиновників», тобто осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Не менш важливим є те, що в конституційному провадженні відбулась своєрідна трансформація об'єкта конституційного контролю, внаслідок чого перевірку на відповідність Конституції України окремих положень Закону, статті 368³ Кодексу та іншого законодавства на підставі ухвали Конституційного Суду виділено в окреме провадження, водночас у Рішенні визначено такими, що не відповідають Конституції України, ті норми, що не згадувались у конституційному поданні.

17. Слід визнати, що у мотивувальній частині Рішення наявна аргументація визначення як об'єкта конституційного контролю положень Закону, що не були поставлені під сумнів конституційності у конституційному поданні, з посиланням на те, що:

«...Конституційний Суд розглядає пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 як цілісну норму, оскільки виокремлення якого-небудь положення неможливе через загрозу спотворення волі законодавця.

10. Пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 є основою та підставою для інституціоналізації всіх норм Закону № 1700 щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як органу виконавчої влади, зокрема пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частин другої — п'ятої статті 12, частин другої статті 13, частини другої статті 13¹, статті 35, абзаців другого, третього частини першої статті 47, статей 48–51, частин

другої, третьої статті 52, статті 65 Закону № 1700...» (пункт 9, перше речення пункту 10 мотивувальної частини Рішення).

Однак вважаю, що подібний підхід Конституційного Суду в цьому конституційному провадженні на підставі, насамперед, норм Конституції України мав отримати додаткове мотивування в контексті наявності у Конституційного Суду повноваження на визнання неконституційними правових актів або їх окремих положень, що не оспорювались суб'єктом права на конституційне подання.

Крім того, оскільки Конституційний Суд насправді вже почав формувати практику визнання неконституційними правових актів, що не оспорювались у зверненні до Конституційного Суду¹, у Рішенні, на мою думку, мало б бути це зазначено, оскільки у адресатів Рішення могло сформуватись хибне уявлення про упередженість в діях Конституційного Суду винятково в межах цього конституційного провадження.

Мінімальність у мотивації Рішення у цій частині вважаю його істотним недоліком.

18. Ще одним недоліком Рішення є, на мою думку, те, що Конституційний Суд проігнорував більшу частину мотивації конституційного подання, в якому була здійснена спроба довести невідповідність окремих положень Закону та статті 366¹ Кодексу вимогам Основного Закону України стосовно не лише суддів, а й усіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Звісно, можна дійти висновку, що у мотивувальній частині Рішення імпліцитно наявна констатація *конституційності* окремих положень Закону щодо усіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, за винятком суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду. Проте резолютивна частина Рішення не містить вказівок на подібне обмеження у розумінні меж дії Рішення щодо визнання неконституційними окремих положень Закону та Кодексу.

Зазначена невідповідність та своєрідна неповнота мотивації у Рішенні, на мою думку, не може бути сприйнята позитивно.

¹ Див., наприклад, Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі № 3-189/2018(1819/18) за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213—VIII.

19. Поза межами Рішення, на моє переконання, безпідставно залишилась оцінка Конституційним Судом відповідності окремих положень Закону та Кодексу статті 32 Конституції України, хоча у конституційному поданні наявна відповідна аргументація з посиланням на рішення Конституційного Суду та практику застосування Європейським судом з прав людини статей 8 і 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року в аспекті захисту приватного життя публічних осіб.

20. Так, в одному зі своїх рішень Конституційний Суд зазначив таке:

«Системний аналіз положень частин першої, другої статті 24, частини першої статті 32 Конституції України дає підстави Конституційному Суду України вважати, що реалізація права на недоторканність особистого і сімейного життя гарантується кожній особі незалежно від статі, політичних, майнових, соціальних, мовних чи інших ознак, а також статусу публічної особи, зокрема державного службовця, державного чи громадського діяча, який відіграє певну роль у політичній, економічній, соціальній, культурній або іншій сфері державного та суспільного життя...»

Таким чином, Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, вважає, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) — це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (абзаци третій, п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012).

21. Стосовно практики Європейського суду з прав людини доречно згадати таке:

«... Суд зазначав, що національне законодавство Держав-Учасниць має, зокрема, забезпечувати, щоб персональні дані, які є предметом спору, були належними та не були надмірними у контексті цілей їхнього збирання та зберігання, та щоб вони зберігались у такій формі, яка дозволяє ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для цілей їхнього зберігання, та щоб дані, які зберігаються, були ефективно захищені від неналежного використання або зловживання (див., серед інших джерел, рішення у справі „Гардель проти Франції“ (*Gardel v. France*), заява № 16428/05, пункт 62, ЄСПЛ 2009). Відповідно до принципів захисту даних, визнаних на міжнародному рівні, Суд також зазначав, що відповідне законодавство обов'язково мало забезпечувати зрозумілі та детальні правила, що визначають обсяг та застосування відповідних заходів, а також мінімальні гарантії щодо, *inter alia*, тривалості, зберігання, використання, доступу третіх осіб, процедур збереження цілісності та конфіденційності даних і процедур їх знищення, забезпечуючи таким чином достатні гарантії проти ризику зловживання та свавілля на кожному етапі їх обробки (див., зокрема, згадані рішення у справах „С. і Марпер проти Сполученого Королівства“ [ВП] (*S. And Marper v. The United Kingdom*) [GC], пункт 99 з наведеними у ньому посиланнями та „М.М. проти Сполученого Королівства“ (*M.M. v. the United Kingdom*), пункт 195). Існують різні важливі етапи, на яких можуть виникати питання за статтею 8 Конвенції, у тому числі під час збирання, зберігання, використання та передачі даних. На кожному етапі мають існувати відповідні та належні гарантії, які відображають принципи, встановлені чинними нормативними актами щодо захисту даних, з метою виправдання втручання за статтею 8 (див. згадане рішення у справі „М.М. проти Сполученого Королівства“ (*M.M. v. the United Kingdom*), там само)» (§ 74 рішення у справі «Суриков проти України» від 26 січня 2017 року (Заява № 42788/06).

22. Зважаючи на те, що у Рішенні відсутнє дослідження відповідності приписам статті 32 Конституції України окремих положень Закону та Кодексу, вважаю недоречним та передчасним висловлення міркувань із зазначеного питання й у цій окремій думці.

*V. Щодо мотивування
у Рішенні неконституційності статті 366¹ Кодексу*

23. Відомо, що норми кримінального закону з різних причин не завжди бувають сформульовані таким чином, щоб це відповідало такій конституційній цінності, як *верховенство права*, внаслідок чого зазначені норми є такими, що порушують припис частини першої статті 8 Конституції України у системному зв'язку з іншими конституційними нормами, зокрема статей 27, 28, 29, 62, 63.

Власне, практика Конституційного Суду та практика Європейського суду з прав людини підтверджують існування наведених випадків.

24. Підвищені вимоги, зокрема, до якості, юридичної визначеності, передбачуваності кримінально-правових норм цілком доречні, оскільки застосування до особи саме цих норм найбільш жорстко та іноді безповоротно за своїми наслідками загрожує таким конституційним цінностям, як людська гідність, життя, здоров'я, недоторканність та безпека.

З цих міркувань наведені у Рішенні мотиви щодо невідповідності статті 366¹ Кодексу вимогам частини першої статті 8 Конституції України у зв'язку з невідповідністю цієї норми кримінального закону таким складникам принципу верховенства права, як *юридична визначеність та передбачуваність закону*, на мою думку, є релевантними для цього конституційного провадження.

25. Однак Конституційний Суд у Рішенні не обмежився мотивацією невідповідності статті 366¹ Кодексу частині першій статті 8 Конституції України, а також навів мотиви, які, *по суті, стосуються кримінально-правової політики у сфері протидії корупції*.

Водночас через буквальне тлумачення Основного Закону України питання щодо формування та реалізації кримінально-правової політики у сфері протидії корупції належать до повноважень Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, а не судів системи судоустрою та (або) органу конституційного контролю.

26. Звісно, в цьому контексті можна знову згадати про доктрину *прихованих повноважень*, щоправда цього разу вже стосов-

но Конституційного Суду, а не Президента України чи інших державних органів. Проте Конституційний Суд у своїх рішеннях, у тому числі й цьому, фактично уникнув формулювання юридичних позицій, які б обґрунтували конституційність повноваження органу конституційного контролю щодо безпосереднього впливу на кримінально-правову політику.

27. З цих міркувань вважаю, що Конституційний Суд у Рішенні мав уникати формулювань, що стосуються вже не стільки процесу подальшого унормування юридичної відповідальності за неподання декларації тощо, скільки визначення галузевих видів такої відповідальності, змісту таких норм тощо, оскільки є ризик втручання у конституційні повноваження органів законодавчої та виконавчої влади.

VI. Підсумкові висновки та міркування

28. Значна кількість конституційних звернень, що були подані до Конституційного Суду протягом цього календарного року¹ переважно суб'єктами політичної діяльності з метою блокування чи повного скасування різноманітних реформ, що здійснювались або здійснюються їхніми політичними опонентами, та безліч інших подій, які відбулись та відбуваються поза межами Конституційного Суду, свідчать про те, що в Україні вже розпочалася згадувана Т. Гоббсом *bellum omnium contra omnes*², в якій учасниками протистояння, щоправда, є не люди, а лише ті соціальні суб'єкти, що наділені *de jure* або *de facto* певною владою, а саме: державні органи, органи місцевої влади, інші публічні суб'єкти та навіть інституції громадянського суспільства.

Це «війна» за ще більшу владу і вплив, за обсяг повноважень та компетенцій, за довіру й прихильність громадян України, за зверхність у справжніх або удаваних нібито ідеологічних суперечках та, без сумнівів, за джерела фінансування.

Засобами цієї війни є, зокрема, дискредитація опонентів, маніпуляція інформацією, призначення на посади лояльних людей, постійні реорганізації та ліквідації одних органів державної влади та створення інших в процесі так званих «перезавантажень» влади або окремих органів.

¹ Станом на 27 жовтня 2020 року до Конституційного Суду надійшло більше 30 (тридцяти) конституційних подань.

² Війна всіх проти всіх — лат. (Гоббс Т. Левіафан, або суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної, 1651).

Звісно, переможців у цій «війні» не буде, однак головне те, що вона загрожує вже не стільки конституційним правам та свободам чи іншим конституційним цінностям, скільки безпосередньо українській державності. З чиеїсь волі або несвідомо в Україні вже відбулась десакаралізація найвищих інститутів державної влади, а тому у цьому руйнівному процесі залишалось останнє — ліквідувати або паралізувати державні інститути та знищити саму українську державність, яка так довго і наполегливо виборювалась.

29. Сучасна правдива (ефективна) конституційна демократія передбачає не стільки самодостатнє існування антикорупційної інфраструктури, відповідного законодавства тощо, скільки те, що таке законодавство є якісним, інфраструктура — дієвою та адекватною, а протидія корупції — **ефективною**.

Власне тому у статті 5 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року зазначено, зокрема, таке:

*«1. Кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить **ефективну** скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.*

*2. Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати **ефективні** види практики, спрямовані на запобігання корупції.*

*3. Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з **метою визначення їхньої адекватності** з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею» (пункти 1, 2, 3).*

На моє суб'єктивне переконання, стан протидії корупції в Україні протягом останнього десятиліття постійно погіршується і жодних фактичних підстав стверджувати, що сучасне законодавство, інші юридичні засоби та інституції антикорупційної інфраструктури є ефективними та адекватними, немає.

Більш того, протидія чи навіть боротьба з корупцією в Україні набуває, з одного боку, ознак певного ірраціонального процесу, свого роду *псевдорелігії*, з іншого — перетворюється на сукупність декларативних та популістичних гасел, штампів і лозунгів, які використовуються у виборчому процесі та іншій політичній і суспільній діяльності, однак не з метою подолання корупції,

а з метою отримання влади, утримання при владі, доступу до джерел фінансування тощо.

Однак, якщо ми щиро та відверто вважаємо протидію корупції однією з конституційних цінностей та складових конституційного ладу в Україні, держава має забезпечити насправді дієвий та ефективний механізм протидії корупції та продемонструвати фактичні результати цієї протидії. Якщо такої ефективності, адекватності та результатів немає, то стверджувати, що протидія корупції є конституційною цінністю і в Україні «нульова толерантність до корупції», є звичайним популізмом та демагогією.

30. І наостанок ще кілька міркувань як рефлексія на події останніх днів уже після ухвалення Рішення.

Власне, за ці кілька днів завдяки висловлюванням політиків та інших осіб щиро уявив, що якби «на дворі» був 1937 рік, усі судді Конституційного Суду без суду та слідства вже були б розстріляні й навіть подальше згадування про них заборонено під страхом інших покарань.

Розпочата ще у 2019 році атака на орган конституційного контролю з метою або ліквідації Конституційного Суду, або зміни його персонального складу фактично перебуває на «фінішній прямій», і саме Рішення використано лише як привід для досягнення зазначеної мети.

Звісно, органи державної влади, суспільство та інші зацікавлені суб'єкти можуть бути стурбовані результатами розгляду конституційних подань, що перебувають на розгляді в Конституційному Суді.

Більш того, уважний аналіз висловлювань політиків та інших осіб, які критикують Рішення та Конституційний Суд, дозволяє дійти висновку, що справжню проблему ці особи вбачають не у Рішенні, а в тому, що Конституційний Суд може ухвалити наступні рішення стосовно відповідності Конституції України законів щодо мови, ринку землі, системи гарантування вкладів, вищого антикорупційного суду тощо. Однак у такому разі звинувачення суддів Конституційного Суду за їх голосування у зв'язку з ухваленням Рішення є не лише порушенням припису частини четвертої статті 149 Конституції України, а й звичайною політичною маніпуляцією.

Крім того, така «стурбованість» стосовно майбутніх рішень Конституційного Суду не може бути підставою для прямого по-

рушення інших норм Конституції України та, будемо щирими, *de facto* ліквідації органу конституційного контролю, оскільки сучасний досвід щодо припинення законом повноважень усіх членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України дає підстави для висновку, що якщо Конституційний Суд і почне функціонувати у новому складі суддів, то це відбудеться через тривалий проміжок часу, а майбутні судді Конституційного Суду на генетичному рівні матимуть страх за свої голосування, проте не перед суспільством, а перед політиками.

Конституційний Суд та його судді, без сумнівів, мають функціонувати в умовах довіри з боку суспільства. Однак тривожно та боляче чути о 9 ранку про те, що цього самого дня з 10 години рівно на півтори години заплановано проведення мітингу під будівлею Конституційного Суду¹, а вже ввечері з мережі Інтернет довідатись про «ціну» участі у такому заході.

Чи є сенс боротися за таку короткочасну та недорогу «довіру»? Звичайно — ні.

Суддя

Конституційного Суду України О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹ З невідомих причин об 11.35 учасники мітингу почали розходитись.

РОЗБІЖНА ДУМКА

судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України [справа № 1-24/2020(393/20)] (Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020)

Я голосував проти ухваленого Судом Рішення про визнання пунктів 6, 8 частини першої статті 11, пунктів 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частин другої–п'ятої статті 12, частини другої статті 13, частини другої статті 13¹, статті 35, абзаців другого, третього частини першої статті 47, статей 48–51, частин другої, третьої статті 52, статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі — Закон) та статті 366¹ Кримінального кодексу України неконституційними.

На пояснення своєї позиції зазначаю, зокрема, таке.

I. Щодо міжнародних зобов'язань України у сфері боротьби з корупцією

1. У преамбулі Конституції визначено незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони, що її ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678–VII, боротьба з корупцією є одним із пріоритетних напрямів співробітництва та одним із головних принципів для посилення відносин між сторонами (статті 3, 14). Співробітництво спрямовано на вирішення, зокрема, проблеми корупції «як у приватному, так і в державному секторі» (стаття 22).

2. У межах міжнародної співпраці у сфері запобігання та протидії корупції Україна підписала низку міжнародних договорів, з-поміж них: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року (ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252–V) та Додатковий протокол до неї,

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року (ратифіковано Законом України від 16 березня 2005 року № 2476–IV). У преамбулах зазначених договорів наголошено, що корупція є однією із найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії та правам людини, руйнує добропорядне врядування, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку, загрожує стабільності демократичних інституцій і моральним засадам суспільства.

Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року, ратифікована Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року (Закон № 251–V), набрала чинності для України 1 січня 2010 року та відповідно до припису частини першої статті 9 Конституції Конвенція стала частиною українського законодавства. У пункті 5 статті 8 цієї Конвенції визначено: «Кожна Держава-учасниця прагне, коли в цьому є потреба та відповідно до засадничих принципів свого національного права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації стосовно, *inter alia*, їх позаслужбової діяльності, заняття, інвестицій, активів та про коштовні дарунки або прибутки, у зв'язку з чим може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб».

Імператив правовладдя (*Rule of Law*) в аспекті зв'язку між правом міжнародним і правом національним означає: держава, котра взяла на себе зобов'язання за відповідним міжнародним договором, реалізує втілення цього договору в рамках національного правопорядку на підставі принципу *pacta sunt servanda* як способу, в який міжнародне право виявляє принцип законності, який, своєю чергою, є одним зі складників правовладдя. При цьому «держава не може покликатися на приписи свого внутрішнього права для виправдання невиконання нею договору» (стаття 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Як зазначила Венеційська Комісія, «<...> цілковита реалізація міжнародного права в національній системі є критично важливою. Коли міжнародне право є частиною національного права, воно є зобов'язальним <...>» (*Міруло правовладдя*. Дослідження № 711/2013. Ухвалено Венеційською Комісією на 10-му пленарному засіданні, 11–12 березня 2016 року, параграф 48).

У цьому контексті також слід зважати на практику Європейського суду з прав людини, а саме рішення у справі *Шурч v. Poland* (заява № 2428/05), де Страсбурзький суд дійшов виснов-

ку, що запровадження декларування активів публічних діячів переслідує легітимну мету, котра є потрібною в демократичному суспільстві. З-поміж іншого, у Резолюції ПАРЄ № 1165(1998) від 25 грудня 2008 року зазначено, що «публічні особи повинні усвідомлювати, що та державна посада, яку вони обіймають у суспільстві <...> автоматично спричиняє підвищений натиск на їхню приватність» (пункт 6).

Запроваджений Законом в Україні підхід до декларування особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, своїх статків було позитивно оцінено, зокрема, Групою держав проти корупції (GRECO) та Антикорупційною мережею Організації економічного співробітництва й розвитку для країн східної Європи та Азії як прогресивний та такий, що відповідає міжнародним стандартам.

II. Щодо визнання Судом неконституційними окремих приписів Закону

3. Визнавши такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), пункт 6 частини першої статті 11, пункт 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини другу–п'яту статті 12, частину другу статті 13, частину другу статті 13¹, статтю 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48, 49, 50, 51, частини другу, третю статті 52, статтю 65 Закону, Конституційний Суд України уgruntував це тим, що на підставі вказаних приписів Закону Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) буцімто здійснює «контроль виконавчої гілки влади над судовою владою».

Вважаю, що застосована в Рішенні теза не має жодних юридичних підстав. Наділення НАЗК окремими контрольними функціями та повноваженнями щодо всіх суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, включно з суддями системи судоустрою та суддями Конституційного Суду України, не може розглядатись як контроль «над судовою владою». Адже визначені Законом повноваження НАЗК *не є втручанням в професійну діяльність суддів — здійснення правосуддя*, а спрямовані на досягнення легітимної мети — запобігання корупції в державі, у тому числі шляхом перевірки, формування доброчесності осіб, які виконують певні функції держави або місцевого самоврядування, що є конче потрібними у демократичному суспільстві.

4. До приписів Закону, які визнано неконституційними на підставі буцімто «контролю» з боку НАЗК «над конституційно закріпленими інституціями, якими є суди та Конституційний Суд України», віднесено також і приписи, які контрольних функцій не визначають, а встановлюють, зокрема:

1) *права НАЗК* (наприклад, одержувати в установленому законом порядку інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, необхідну для виконання покладених на нього завдань (пункт 1 частини першої статті 12); мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами (пункт 2 частини першої статті 12); отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону (пункт 6 частини першої статті 12); звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (пункт 10 частини першої статті 12);

2) *особливості врегулювання конфлікту інтересів*, зазначаючи, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів (частина перша статті 35);

3) *повноваження НАЗК вести облік та оприлюднення декларацій* (стаття 47);

4) *види відповідальності* за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та вказують на те, що притягнення до різних видів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної) здійснюється в порядку,

установленому законом (стаття 65). Слід особливо наголосити на тому, що притягнення судді до відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією діяння жодним чином не є «контролем над суддею», не є порушенням принципу незалежності судді.

5. В абзаци третьому пункту 13 Рішення зазначено, що Суд дійшов висновку «про неконституційність окремих положень Закону № 1700, що стосуються повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції в частині контрольних функцій (контролю) виконавчої влади над судовою гілкою влади». У пункті 16 Рішення підсумовано, що «враховуючи принцип незалежності судової влади й Конституційного Суду України, [Суд] дійшов висновку, що пункти 6–8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10¹, 12, 12¹ частини першої, частини друга–п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13¹, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону № 1700 суперечать статті 6, частинам першій, другій статті 126, частинам першій, другій статті 149 Конституції України».

Такі висновки Суду вказують на те, що обґрунтування невідповідності приписів Закону виключно на підставі порушення принципу незалежності суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України використано для визнання неконституційними приписів Закону в цілому, тобто не лише в частині, що поширюються на суддів системи судоустрою і суддів Конституційного Суду України, а й на інших суб'єктів, зокрема: народних депутатів України, військовослужбовців, державних службовців, посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, членів Центральної виборчої комісії та інших. За цих обставин приписи частин першої, другої статті 126, частин першої, другої статті 149 Конституції України не є застосовними відносно таких суб'єктів, а стверджувана в Рішенні невідповідність приписів Закону статті 6 Конституції України позбавлена юридичного обґрунтування.

III. Щодо визнання Судом неконституційною статті 366¹ Кримінального кодексу України

6. Установлення дієвих стримувальних санкцій за зазначення завідомо недостовірних відомостей у деклараціях є міжнародним стандартом і важливим елементом загальної системи деклару-

вання активів публічних осіб. Так, наприклад, Антикорупційна мережа ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії неодноразово рекомендувала Україні забезпечити ефективність санкцій за неподання або зазначення завідомо недостовірних відомостей у деклараціях. Запровадження дієвих санкцій для випадків установлення декларування недостовірної інформації було також однією з рекомендацій Україні під час виконання Плану дій з лібералізації візового режиму, схваленого на саміті Україна — Європейський Союз (22 листопада 2010 року, м. Брюссель, Королівство Бельгія).

Стаття 366¹ Кримінального кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування **завідомо** недостовірних відомостей або **умисне** неподання ним декларації. Отже, юридична конструкція цієї статті чітко вказує на те, що суб'єкт декларування нестиме відповідальність виключно за умови, якщо на момент подання декларації він знав про недостовірний характер внесених до неї відомостей.

За подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей встановлено як кримінальну, так і адміністративну відповідальність. Так, частиною третьою статті 366¹ Кримінального кодексу України встановлено межі настання кримінальної відповідальності за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації — якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. На підставі цього критерію відбувається розмежування між притягненням особи до кримінальної відповідальності на підставі статті 366¹ Кримінального кодексу України та до адміністративної — на підставі частини четвертої статті 172⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тобто відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей розмежовується залежно від суми, на яку різняться відомості щодо вартості задекларованого майна порівняно з достовірними відомостями щодо його вартості.

Отже, висновок Суду про неконституційність кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей вважаю юридично необґрунтованим.

Суддя Сергій Головатий

28 жовтня 2020 року

АЛФАВІТНО–ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Бюджет — недопустимість законодавчого регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5)¹;

Бюджетний кодекс України — спеціальний предмет регулювання Бюджетного кодексу України та законів України про Державний бюджет України на кожний рік (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); недопустимість Бюджетним кодексом України вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, за яким норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3);

закони України про Державний бюджет України — спеціальний предмет регулювання Бюджетного кодексу України та зако-

¹ У дужках зазначаються: дата прийняття та номер акта Конституційного Суду України, його пункти (п.), підпункти (пп.), резолютивна частина (р.ч.). Номер акта Конституційного Суду України містить вказівку на його вид: рішення (р); склад Конституційного Суду України, який прийняв рішення: Велика палата (№_р/2020), Перший сенат (№_р(I)/2020), Другий сенат (№_р(II)/2020).

нів України про Державний бюджет України на кожний рік (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4); чітка визначеність предмета закону про Державний бюджет України у Конституції України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4); недопустимість законом про Державний бюджет України вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2); недопустимість скасування чи зміни законом про Державний бюджет України обсягу прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4).

Верховенство права (правовладдя) (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1, 3.2; від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020, пп. 2.1, 2.2; від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020, пп. 3.1; від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.1; від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1); основоположні складові принципу (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1); відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права — основна вимога до законодавства в Україні як демократичній державі (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.2, 2.3; від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020, пп. 2.1; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); стрижневі елементи правовладдя (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); українська формула правовладдя («верховенство права в Україні визнається» та «верховенство права в Україні діє») (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя) (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); розподіл повноважень між гілками державної влади як інтегральна риса верховенства права; правові обмеження виконавчої гілки влади, яка не може функціонувати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12); невідповідність принципу верховенства права криміналізації діяння за відсутності для цього підстав (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17);

— право кожного на доступ до правосуддя як складова верховенства права (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1; від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.1); залежність реалізації принципу верховенства права, права кожного на судовий захист від реального дотримання конституційних приписів щодо незалежності суддів (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.2); запровадження державою належної процедури оскарження судових рішень відповідно до принципу верховенства права (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); юридична визначеність норми права — ключова умова забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); право на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як вимога принципу верховенства права (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.2, 3.5);

правова (юридична) визначеність (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.2, 4.4; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3; від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3; від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1.1; від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020, пп. 2.2; від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020, пп. 3.2; складові юридичної визначеності (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.2; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3; від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3; від 28 серпня 2020 року

№ 10-р/2020, пп. 4.1); юридична визначеність норми права — ключова умова забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); особлива важливість дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); вимога суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують норми одного ієрархічного рівня (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); дотримання принципу юридичної визначеності та балансу конституційно значущих цінностей у разі непоширення Конституційним Судом України ухваленого у справі рішення на певні правовідносини, які виникли внаслідок дії акта, визнаного цим рішенням неконституційним (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 4); **легітимні очікування** (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.2, 4.4); встановлення при внесенні змін до за-

конодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.2, 4.1, 4.2); принцип правомірних (легітимних) очікувань як складовий елемент загально-го принципу юридичної визначеності (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1.2); вимога передбаченості приписів права (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1.1);

— спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, за яким норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); суперечливість та неоднозначність юридичної конструкції «у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <...>» (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1.1); невизначеність щодо дії в часі та непередбачуваність застосування норм права, якими встановлено граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачений у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1);

справедливість, пропорційність (від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020, пп. 3.1, 4.1; від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020,

пп. 3.2, 4.1); відповідність покарання вчиненому злочину (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); надмірність встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17);

заборона дискримінації (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.1).

Верховна Рада України (ВРУ) —

засальні вимоги до правового регулювання (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1, 3.2); втілення верховенства права у правотворчу та правозастосовну діяльність (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1); неповноважність під час ухвалення законів допускати невідповідності щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 4); встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності (від 15 квітня 2020 року № 2-р(ІІ)/2020, пп. 3.2, 4.1, 4.2); відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права — основна вимога до законодавства в Україні як демократичній державі (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.2, 2.3; від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020, пп. 2.1; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); допустимість законами України та іншими нормативно-правовими актами лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); неможливість, запроваджуючи законодавче регулювання, допускати довільне застосування конституційних приписів (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); домірність, правомірність та об'єктивна обґрунтованість мети законодавчого регулювання (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.8);

регулювання окремих сфер суспільних відносин:

права і свободи людини і громадянина — вимоги до правового регулювання у разі обмеження законодавцем конституційного права або свободи (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.2); можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина лише законом у випадках, визначених Конституцією України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 3.2); недопустимість скасування чи зміни законом про Державний бюджет

України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4);

соціальний захист:

— повноважність ВРУ шляхом ухвалення законів змінити, скасувати або поновити неконкретизовані Конституцією України складові права на соціальний захист (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3; від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.2, 2.5); обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.1);

— дискреційні повноваження ВРУ визначати конкретні підстави, строки та умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони залежно від ступеня тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.2, 2.3, п. 3, 4); можливість органів державної влади на власний розсуд встановлювати обмеження у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3); застосовність юридичної позиції Конституційного Суду України про те, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності» до проходження військової служби та служби в органах правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3);

— невизначеність щодо дії в часі та непередбачуваність застосування норм права, якими встановлено граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи

державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачений у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); недопустимість правового регулювання, за яким заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); умови допустимості запровадження обмеження розміру заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування) (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.3);

— питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати ВРУ законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2); визначення заробітної плати прокурорів як елемента організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України виключно законом (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2, 2.3);

— недопустимість законом про Держбюджет вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2); недопустимість скасування чи зміни законом про Державний бюджет України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4); недопустимість Бюджетним кодексом України вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.2; від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, за яким норми і положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фон-

дів загальнообов'язкового державного соціального страхування (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697—VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3);

судова влада, статус суддів — повноважність змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду за умови додержання конституційної процедури (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); неможливість ВРУ свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.2); повноважність парламенту встановлювати вихідну допомогу судді, який вийшов у відставку, та визначати її розмір (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.2); вимоги до закону, яким визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); умови допустимості запровадження обмеження розміру суддівської винагороди (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.3); недопустимість правового регулювання, за яким заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); можливість розширення законами України обсягу гарантій незалежності і недоторканності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); обов'язок створення на законодавчому рівні таких взаємовідносин, які виключали б невинуватий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8); обов'язок законодавця, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020,

п. 8); недопустимість наділення Національного агентства з питань запобігання корупції контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12, 13, 14); обов'язок виокремлювати категорію суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України з урахуванням принципу незалежності судової влади та Конституційного Суду України при запровадженні повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів виконавчої влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 14); засоби обмеження судової влади та конституційного контролю (зокрема, зміни до Конституції України та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади) (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 14);

право на судовий захист:

— повноважність ВРУ передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); вимоги до нормативного регулювання у разі встановлення обмеження або заборони на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2, 3.1); юридична визначеність норми права — ключова умова забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій, повноважень судів вищих інстанцій (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); тенденція до посилення конституційних гарантій щодо права на апеляційний перегляд справи та звуження розсуду законодавця в цьому питанні (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); вимоги до встановленого законодавцем обсягу судового захисту особи стосовно оцінки бездіяльності уповноважених державних органів (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, п. 5); обов'язок законодавця запровадити такий обсяг судового контролю за без-

діяльністю слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, що дозволяв би здійснити ефективний судовий контроль щодо відповідних питань та за наявності підстав надати особі можливість ініціювати початок кримінального провадження, а отже, надати їй реальний доступ до судового захисту (від 17 червня 2020 року № 4-р(П)/2020, п. 5); необхідність уникати у законодавчому регулюванні заборон або обмежень щодо реалізації кожною особою права оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі шляхом визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку осіб, які мають право на таке оскарження (від 24 червня 2020 року № 6-р(П)/2020, пп. 3.3); юридичне регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності Національного банку України, його посадових та службових осіб (від 24 червня 2020 року № 6-р(П)/2020, пп. 3.4, 3.5);

— позитивний обов'язок держави створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); недопустимість законодавчого регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5);

кримінальний закон, кримінальна відповідальність — вимоги, яким повинен відповідати кримінальний закон (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); особлива важливість дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); вимоги до закону, яким визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); умови криміналізації конкретного вчинку людини (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); невідповідність принципу верховенства права криміналізації діяння за відсутності для цього підстав

(від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); надмірність встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17);

право власності — необхідність галузевих законів, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин для реалізації закріпленого в Конституції України права власності (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); допустимість законодавчого регулювання, за змістом якого у разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою, за умови, що набувач володіє достатніми засобами юридичного захисту, передбаченими чинним законодавством України, у разі порушення його конституційного права власності, а також вимог закону при вчиненні правочину (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020);

корпоративні права — вимоги дотримуватись єдиних конституційних принципів та забезпечувати розумне співвідношення інтересів кожного з учасників правовідносин при нормативному регулюванні ВРУ суспільних відносин щодо реалізації учасником господарської організації корпоративних прав (від 22 липня 2020 року № 8-р(1)/2020, пп. 3.3); недопустимість законодавчого регулювання, яке ставить державу у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками господарської організації державного сектора економіки (від 22 липня 2020 року № 8-р(1)/2020, пп. 4.1);

протидія корупції — вимоги до запровадження заходів протидії корупції (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); вимоги до антикорупційної та судової реформ (повинні реалізовуватися без порушення принципу незалежності судової влади та з дотриманням принципу конституційності; вирішувати питання, що стосуються незалежності судової системи, підзвітності та прозорості, що включає створення структур для незалежної судової влади, здатної до самоврядування (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6);

вчинення нотаріусом виконавчих написів — конституційність законодавчого регулювання, за яким вчинення нотаріусом виконавчих написів здійснюється за умови, що з дня виникнення

права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року (від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020);

формування державних органів:

— обов'язок при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); вимоги до законодавчого регулювання, яким наділено Президента України та парламент компетенцією вирішувати питання з формування державних органів (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2);

— недопустимість законодавчого регулювання, за яким орган, установу, що утворені при конституційному органі, наділено контрольною функцією щодо цього конституційного органу (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1);

визначення повноважень Президента України та ВРУ — можливість деталізації приписів Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та ВРУ, лише на рівні законів України за умови, що така деталізація не призведе до викривлення приписів Конституції України або не вийде за її межі (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); допустимість наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, виключно після внесення відповідних змін до Конституції України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); недопустимість визначати у актах ВРУ повноваження парламенту і глави держави, виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2).

Виконання рішень суду — виконання судового рішення — невід'ємний складовий елемент права кожного на судовий захист (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); позитивний обов'язок держави створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); принцип поділу влади очевидно зазнає порушення, якщо законодавчий орган своїм актом тимчасово зупиняє виконання остаточних судових рішень (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); недопустимість законодавчого

регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірною списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (*від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5*).

Вища кваліфікаційна комісія суддів України — єдиний орган, уповноважений здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1*); недопустимість зміни кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду, що призвело до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створило істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливило реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1*); недопустимість (відсутність конституційної основи) наділення Комісії з питань доброчесності та етики — колегіального органа, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1*).

Вища рада правосуддя — неповноважність здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1*); виключні конституційні повноваження Вищої ради правосуддя притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності, неможливість їх делегування іншим органам або установам (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1*); недопустимість (відсутність конституційної основи) наділення Комісії з питань доброчесності та етики — колегіального органа, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду (*від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1*).

Військова служба та військовослужбовці — соціальний захист військовослужбовців та працівників органів правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); природа соціальних гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); застосовність юридичної позиції Конституційного Суду України про те, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності» до проходження військової служби та служби в органах правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3); незастосовність статті 17 Конституції України для цілей розгляду справи, якщо предметом спору та предметом конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працевдатності (зокрема, часткової) (від 18 червня 2020 року № 5-р(ІІ)/2020, пп. 2.3).

Гідність — недопустимість держави вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); право на гідність (від 18 червня 2020 року № 5-р(ІІ)/2020, пп. 2.1).

Декларація про доходи — декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 15); вимоги до декларування доходів суддів та його перевірки (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 15); надмірність встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17).

Держава — здійснення повноважень управління корпоративними правами держави (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, п. 4); недопустимість законодавчого регулювання, яке ставить державу у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками господарської організації державного сектора економіки (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 4.1);

соціальна держава — Україна як соціальна держава (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); основні завдання соціальної держави (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); основні обов'язки держави (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); вимоги до рівня соціального забезпечення в державі (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); обов'язок держави піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з випадків, передбачених частиною першою статті 46 Конституції України (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.1);

демократична держава — основна вимога до законодавства у демократичній державі (від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020, пп. 2.1).

Державна влада — самостійність судової влади (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 2); принцип інституційної безперервності (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 5, 7); обмеження державної влади (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1); узурпація (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3).

Див. також: «Органи державної влади».

Державна казначейська служба України — недопустимість законодавчого регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5).

Державна політика — можливість органів державної влади на власний розсуд встановлювати обмеження у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3); вимоги до антикорупційної та судової реформ (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6).

Державна служба — служба в поліції як державна служба особливого характеру (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.3).

Дискреційні повноваження — дискреційні повноваження ВРУ визначати конкретні підстави, строки та умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони залежно від ступеня тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.2, 2.3, п. 3, 4); можливість органів державної влади на власний розсуд встановлювати обмеження у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3); широкий обсяг дискреційних повноважень держави щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що не визначені та не конкретизовані у Конституції України (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3).

Дія норм права в часі — невизначеність щодо дії в часі та непередбачуваність застосування норм права, якими встановлено граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачений у квітні 2020 року а на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1).

Див. також: «Закон».

Закон — встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності (від 15 квітня 2020 року № 2-р(ІІ)/2020, пп. 3.2, 4.1, 4.2); загальний закон (lex generalis), спеціальний закон (lex specialis) (від 18 червня 2020 року № 5-р(ІІ)/2020, пп. 2.1); ухвалений пізніше в часі загальний закон не скасовує закону спеціального (lex posterior generalis non derogat priori specialis) (від 18 червня 2020 року № 5-р(ІІ)/2020, пп. 2.1).

Див. також: «врегулювання окремих сфер суспільних відносин» у «Верховна Рада України»; «Дія норм права в часі».

Засади судочинства —

забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); пов'язаність можливості оскарження судового рішення та забезпечення розумних строків розгляду справи судом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); системний аналіз положень частини третьої статті 124, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); право на апеляційний перегляд справи (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2; від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); повноважність ВРУ передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті, або встановити обмеження чи заборону на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); обмеження права на апеляційне оскарження рішення суду (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2); вимоги до нормативного регулювання у разі встановлення обмеження або заборони на оскарження в апеляційному порядку окремих процесуальних судових рішень, якими справа не вирішується по суті (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2, 3.1); допустимість встановлення заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020); обсяг права на апеляційний перегляд справи (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); неконституційність законодавчої заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020); право на обґрунтоване судові рішення, в тому числі можливість виправлення судової помилки судом другої інстанції (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2);

рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.3, 3.2); рівність учасників кримінального провадження перед законом (від 17 березня

2020 року № 5-р/2020, п. 3, пп. 3.2); неоднаковість процесуальних прав та обов'язків учасників кримінального провадження з різним процесуальним становищем (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 3.2). Див. також: «Рівність усіх людей в їх правах і свободах»;

обов'язковість судового рішення — остаточне судове рішення (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.5); виконання судового рішення — невід'ємний складовий елемент права кожного на судовий захист (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); недопустимість законодавчого регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірною списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5).

Іпотека (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, п. 3); допустимість законодавчого регулювання, за змістом якого у разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою, за умови, що набувач володіє достатніми засобами юридичного захисту, передбаченими чинним законодавством України, у разі порушення його конституційного права власності, а також вимог закону при вчиненні правочину (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020).

Кабінет Міністрів України (КМУ) — питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати ВРУ законом, а не КМУ підзаконним актом (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2); неповноважність КМУ встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); недопустимість обмеження конституційних прав і сво-

бод людини і громадянина підзаконним актом (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 3.2); невизначеність щодо дії в часі та непередбачуваність застосування норм права, якими встановлено граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачений у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, встановлений КМУ (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); недопустимість правового регулювання, за яким заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); недопустимість втручання Президента України в компетенцію КМУ шляхом закріплення повноважень Президента України щодо утворення Національного антикорупційного бюро України, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням цього органу правопорядку (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.2).

Конституційний лад України — принцип верховенства права як одна із засад українського конституційного ладу (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); стабільність конституційного ладу (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.2; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3).

Конституційний Суд України — повноваження (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.3); забезпечення відкритості діяльності (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.4); матеріали справи (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.5); розгляд справи Судом (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.5); тексти конституційних скарг не є публічною інформацією і не оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України; вказане законодавче обмеження має тимчасовий характер і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України справи (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.5);

вимога суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують норми одного ієрархічного рівня (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1); виключне повноваження розглядати справу, у якій предметом конституційного розгляду є питання забезпечення поділу влади та її функціонування в рамках наявної форми державного правління (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 2.1); природа Конституційного Суду України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.1); дотримання принципу юридичної визначеності та балансу конституційно значущих цінностей у разі непоширення Судом ухваленого у справі рішення на певні правовідносини, які виникли внаслідок дії акта, визнаного цим рішенням неконституційним (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 4); забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад з метою недопущення непропорційного підсилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу — одне з основних завдань Конституційного Суду України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4); умови об'єктивного застосування та належного тлумачення без будь-яких переваг (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4);

статус суддів — притягнення суддів до відповідальності (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3, 5, 6); однаковий юридичний статус суддів системи судоустрою і суддів Конституційного Суду України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); пов'язаність набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності з набуттям статусу судді (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); недопустимість зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); можливість розширення законами України обсягу гарантій незалежності і недоторканності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); незалежність суддів (принцип незалежності суддів) (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5, 7); гарантії незалежності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); вимоги до дисциплінарних органів, дисциплінарного провадження або

провадження щодо відводу суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6); вимоги до декларування доходів суддів та його перевірки (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 15).

Див. також: «Судова влада».

Конституціоналізм — необхідність обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення як фундаментальне положення конституціоналізму (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1); поділ державної влади як фундаментальний принцип конституціоналізму і гарантія належного управління (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); виключення контролю виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12).

Конституція України — відсутність конституції в її сутнісному розумінні в суспільстві, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.1); обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу як важлива функція Конституції України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1); виключення контролю виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12);

верховенство конституційних норм — неповноважність ВРУ під час ухвалення законів допускати невідповідності щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 4); відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права — основна вимога до законодавства (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.2); допустимість законами України та іншими нормативно-правовими актами лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); неможливість, запроваджуючи законодавче регулювання, допускати довільне застосування конституційних приписів (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2);

внесення змін до Конституції України — забезпечення принципу інституційної безперервності при внесенні змін до Конституції України (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 5); допустимість наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, виключно після внесення відповідних змін до Конституції України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2).

Корупція — вимоги до запровадження заходів протидії корупції (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, п. 5; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); вимоги до антикорупційної та судової реформ (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6); надмірність встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17).

Див. також: «Декларація про доходи»; «Національне агентство з питань запобігання корупції»; «Національне антикорупційне бюро України».

Кримінальне судочинство — затримання з метою приводу (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, п. 3, пп. 3.1, 3.2); рівність учасників кримінального провадження перед законом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 3.2); неоднаковість процесуальних прав та обов'язків учасників кримінального провадження з різним процесуальним становищем (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 3.2); допустимість встановлення заборони оскарження в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020); вимоги до кримінального обвинувачення щодо судді (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.4); звернення до уповноважених державних органів із заявою, повідомленням про вчинення кримінального правопорушення (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, п. 5); неконституційність законодавчої заборони оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020).

Належне управління — поділ державної влади як фундаментальний принцип конституціоналізму і гарантія належного управління (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3).

Національне агентство з питань запобігання корупції (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 10, 11, 12); недопустимість наділення Національного агентства з питань запобігання корупції контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12, 13, 14).

Див. також: «Корупція»; «Органи правопорядку».

Національне антикорупційне бюро України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 2.3; 3.2; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, п. 3, пп. 3.2); неповноважність Президента України призначити Директора Національного антикорупційного бюро України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 2.3); призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади [Національне антикорупційне бюро України], призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.2); недопустимість законодавчого регулювання, за яким Президенту України надано повноваження, зокрема, утворювати Національне антикорупційне бюро України, призначити на посаду та звільнити з посади Директора Національного антикорупційного бюро України та визначити одного члена комісії зовнішнього контролю (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.1, 3.2); уможливлення втручання Президента України в компетенцію КМУ шляхом закріплення повноважень Президента України щодо утворення Національного антикорупційного бюро України, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням цього органу правопорядку (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.2).

Див. також: «Корупція»; «Органи правопорядку».

Національний банк України — юридичне регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності Національного банку

України, його посадових та службових осіб (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.4, 3.5); недопустимість встановлення вищепного переліку осіб, які мають право оскаржити рішення, дії або бездіяльність Національного банку України, його посадових та службових осіб та унеможливлення доступу до суду, зокрема, акціонерів банку, які не є власниками істотної участі у банку, що дискримінує їх за майновою ознакою та внаслідок законодавчого регулювання позбавляє можливості доводити в суді свою переконаність у потребі захисту своїх прав, законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.5).

Нотаріат — конституційність законодавчого регулювання, за яким вчинення нотаріусом виконавчих написів здійснюється за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року (від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020).

Органи державної влади — заборона діяти свавільно та обов'язок дотримуватись правил, які даватимуть можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 3.1); особливий статус конституційних органів (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 4, 5; від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); ліквідація, зміна найменування, а також перегляд конституційно визначених функцій і повноважень конституційних органів (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 4, 5; від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); принцип інституційної безперервності (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 5, 7); недопустимість законодавчого регулювання, за яким орган, установа, що утворені при конституційному органі, наділяються контрольною функцією щодо цього конституційного органу (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1); принципи діяльності (від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020, пп. 2.2); межі повноважень (від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020, пп. 2.2); збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні; недопустимість конкуренції компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрації владних повноважень в одного

чи кількох суб'єктів державної влади (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3); обов'язок наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1).

Див. також: «Державна влада»; «Дискреційні повноваження»; «Органи правопорядку»; «Судова влада».

Органи правопорядку — соціальний захист військовослужбовців та працівників органів правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); природа соціальних гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); застосовність юридичної позиції Конституційного Суду України про те, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності» до проходження військової служби та служби в органах правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.3); дискреційні повноваження ВРУ визначати конкретні підстави, строки та умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському або іншим особам, які мають право на її отримання, в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності, що стало наслідком виконання повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони залежно від ступеня тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.2, 2.3, п. 3, 4); право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); незастосовність статті 17 Конституції України для цілей розгляду справи, якщо предметом спору та предметом конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (зокрема, часткової) (від 18 червня 2020 року № 5-р(ІІ)/2020, пп. 2.3); служба в поліції як державна служба особливого характеру (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.3).

Див. також: «Органи державної влади»; «Національне агентство з питань запобігання корупції»; «Національне антикорупційне бюро України».

Права і свободи людини і громадянина — відсутність конституції в її сутнісному розумінні в суспільстві, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.1); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів як гарантія додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5);

захист — виокремлення Конституцією України категорій громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.1); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); принцип захисту прав людини (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.1);

обмеження — умови допустимості обмежень щодо реалізації прав і свобод (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.2); правомірне обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина (від 22 січня 2020 року № 1-р(I)/2020, пп. 2.2); особлива важливість дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина лише законом у випадках, визначених Конституцією України (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 3.2); умови обмеження конституційних прав і свобод (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17);

скасування, зміна — недопустимість скасування чи зміни законом про Державний бюджет України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 4).

Право власності (від 22 липня 2020 року № 8-р(1)/2020, пп. 3.2); визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); зміст права власності (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); заборона створювати перешкоди власнику у здійсненні належного йому права, а також вчиняти будь-які інші дії, спрямовані на порушення або обмеження правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження майном громадян (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); рівність всіх осіб (власників) у праві володіння, користування та розпорядження власністю (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); неабсолютність права власності, в тому числі й приватної (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); конституційно-правові межі здійснення права власності (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); визначення та рівним чином захист державою усіх форм власності, кожна з яких може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); визначення законами правового режиму власності, порядку і умов набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); необхідність галузевих законів, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин для реалізації закріпленого в Конституції України права власності (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020, пп. 2.1); допустимість законодавчого регулювання, за змістом якого у разі переходу права власності (права господарського відання) на предмет іпотеки від іпотекодавця до іншої особи, іпотека є дійсною для набувача відповідного нерухомого майна, навіть у тому випадку, якщо до його відома не доведена інформація про обтяження майна іпотекою, за умови, що набувач володіє достатніми засобами юридичного захисту, передбаченими чинним законодавством України, у разі порушення його конституційного права власності, а також вимог закону при вчиненні правочину (від 14 липня 2020 року № 8-р/2020); правова сутність статей 13

і 41 Конституції України (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.2); правовий статус суб'єктів права різних форм власності (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.2); непорушність права власності (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.2); підстави втручання у право власності (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.2); недопустимість (дискримінаційність) законодавчого регулювання, яке ставить державу у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками господарської організації державного сектора економіки (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 4.1);

корпоративні права — поширення гарантій захисту права власності, передбачених частиною четвертою статті 13, статтею 41 Основного Закону України на корпоративні права учасника господарської організації (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.3, 4.1); умови втручання в корпоративні права учасника господарської організації (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.3, 4.1); вимоги дотримуватись єдиних конституційних принципів та забезпечувати розумне співвідношення інтересів кожного з учасників правовідносин при нормативному регулюванні ВРУ суспільних відносин щодо реалізації учасником господарської організації корпоративних прав (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 3.3); здійснення повноважень управління корпоративними правами держави (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, п. 4); недопустимість (дискримінаційність) законодавчого регулювання, яке ставить державу у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками господарської організації державного сектора економіки (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020, пп. 4.1); неконституційність законодавчого регулювання, за яким «господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків, які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету частину чистого прибутку у розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, встановлених на відповідний рік, але не менше 30 відсотків, до 1 липня року, що настає за звітним; на суму таких коштів органами доходів і зборів нараховується пеня у порядку, визначеному абзацом шостим цієї частини, яка сплачується до загального

фонду Державного бюджету України» (абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V (Відомості Верховної Ради України, 2006 р., № 46, ст. 456) зі змінами (від 22 липня 2020 року № 8-р(І)/2020).

Право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію — можливість обмеження (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.2, 2.5); вичерпність переліку визначених Конституцією України підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.2); встановлені частиною третьою статті 34 Основного Закону України обмеження реалізації права на інформацію кореспондуються з положеннями статті 32 Конституції України, відповідно до частин першої, другої якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.2); тексти конституційних скарг не є публічною інформацією і не оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду України; вказане законодавче обмеження має тимчасовий характер і завершується одночасно із закінченням розгляду Конституційним Судом України справи (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.5).

Право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом — умови допустимості запровадження обмеження розміру заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування) (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.3).

Право на особисте і сімейне життя — встановлені частиною третьою статті 34 Основного Закону України обмеження реалізації права на інформацію кореспондуються з положеннями статті 32 Конституції України, відповідно до частин першої, другої якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне

життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.2).

Право на соціальний захист (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1, п. 3; від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.2); передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм їх реалізації може бути змінений державою (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); виокремлення Конституцією України категорій громадян України, які потребують додаткових гарантій держави, зокрема гарантій соціального захисту (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, пп. 2.1); обов'язок держави піклуватися про кожного громадянина у разі настання одного з випадків, передбачених частиною першою статті 46 Конституції України (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); повноважність ВРУ при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів змінити, скасувати або поновити інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях (встановлювати та змінювати види, форми соціальної допомоги) (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3; від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.2, 2.5); широкий обсяг дискреційних повноважень держави щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що не визначені та не конкретизовані у Конституції України (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); недопустимість держави вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020, п. 3); невизначеність щодо дії в часі та непередбачуваність застосування норм права, якими встановлено граничний розмір заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачений у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється каран-

тин, установлений КМУ (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); недопустимість правового регулювання, за яким заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.1); недопустимість свавільного встановлення законодавцем або зміни розміру винагороди судді, з використанням своїх повноважень як інструменту впливу на судову владу (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.2); обов'язок держави обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.1); визначення змісту та складових права на соціальний захист Конституцією та законами України (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.2);

соціальний захист військовослужбовців та працівників органів правопорядку — неможливість держави в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.3); особливий соціальний захист осіб, на яких частиною п'ятою статті 17 Конституції України покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.3); розуміння частини п'ятої статті 17 Конституції України в поєднанні з частиною першою цієї статті (від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, пп. 2.3); соціальний захист військовослужбовців та працівників органів правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.1); природа соціальних гарантій військовослужбовців та працівників правоохоронних органів (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.1); право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, п. 3); незастосовність статті 17 Конституції України для цілей розгляду справи, якщо предметом спору та предметом конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (зокрема, часткової) (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.3); одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020);

право на пенсійне забезпечення — зміна умов призначення пен-

сій (від 23 січня 2020 року № 1-р/2020, пп. 4.4); суперечливість та неоднозначність юридичної конструкції «у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <...>» (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1.1).

Див. також: «Право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом».

Право на свободу та особисту недоторканність — затримання з метою приводу (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, п. 3, пп. 3.1, 3.2).

Право на судовий захист (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2, п. 5; від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.1); право кожного на доступ до правосуддя як вимога принципу верховенства права (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1); юридична визначеність норми права — ключова умова забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); відповідність кримінального закону вимогам юридичної визначеності, ясності, недвозначності та передбаченості — гарантія здійснення суддею правосуддя на засадах верховенства права та ефективної реалізації кожним конституційного права на судовий захист (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); право на апеляційний перегляд справи (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); право на обґрунтоване судове рішення, в тому числі можливість виправлення судової помилки судом другої інстанції (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); недопустимість унеможливлення доступу особи до суду через бездіяльність органів державної влади (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, п. 5); обсяг судового контролю за бездіяльністю слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, що дозволяв би здійснити ефективний судовий контроль щодо відповідних питань та за наявності підстав надати особі можливість ініціювати початок кримінального провадження, а отже, надати їй реальний доступ до судового захисту (від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, п. 5); звернення до суду у правовій державі (від 24 червня 2020 року

№ 6-р(II)/2020, пп. 3.1); недопустимість дискримінації стосовно здійснення особою конституційного права на судовий захист та позбавлення його (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.1, 3.5); право на доступ до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень як вимога принципу верховенства права (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.2, 3.5); доведення в суді переконаності особи в потребі захисту своїх порушених прав, свобод рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень як сутнісна властивість її права на звернення до суду щодо їх оскарження, а отже, необхідна передумова здійснення цього права (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.3); необхідність уникати у законодавчому регулюванні заборон або обмежень щодо реалізації кожною особою права оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у тому числі шляхом визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку осіб, які мають право на таке оскарження (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.3); недопустимість такого юридичного регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності Національного банку України, його посадових та службових осіб, яке скасовує право особи на доступ до суду щодо оскарження цих рішень, дій чи бездіяльності (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.4, 3.5); недопустимість встановлення вичерпного переліку осіб, які мають право оскаржити рішення, дії або бездіяльність Національного банку України, його посадових та службових осіб та унеможливлення доступу до суду, зокрема, акціонерів банку, які не є власниками істотної участі у банку, що дискримінує їх за майновою ознакою та внаслідок законодавчого регулювання позбавляє можливості доводити в суді свою переконаність у потребі захисту своїх прав, законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.5);

— безпосередня пов'язаність призначення судової влади з конституційним правом на судовий захист (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.2; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); стале забезпечення фінансування, зокрема,

органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.1); забезпечення гарантій незалежності суддів під час здійснення правосуддя як один із чинників ефективної реалізації права на судовий захист (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6);

виконання судового рішення — невід'ємний складовий елемент права кожного на судовий захист (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); недопустимість законодавчого регулювання, за яким тимчасово унеможливлено здійснення Державною казначейською службою України безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, п. 5).

Див. також: «Засади судочинства».

Правосуддя (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.1; від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020, пп. 3.2); зумовленість гарантій незалежності суддів конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1); право кожного на доступ до правосуддя як складова верховенства права (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1; від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.1); право кожного на правосуддя, яке відповідало б принципам справедливості (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.1); мета правосуддя (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.1; від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.3); конституційний захист суспільних відносин у сфері правосуддя з тим, щоб не допустити дій, що суперечать меті правосуддя, та запобігти постановленню судового рішення, яке за своєю суттю не може бути актом правосуддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.1); відповідність кримінального закону вимогам юридичної визначеності, ясності, недвозначності та передбачності — гарантія здійснення суддею правосуддя на засадах верховенства права та ефективної реалізації кожним конституційного права на судовий захист (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); вимоги до закону, яким визначено діяння, що є злочи-

нами, суб'єктом яких є суддя, мають бути сформульовані законодавцем так, щоб державний орган, будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); належність прокуратури до української системи правосуддя (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.3).

Див. також: «Суд», «Судова влада».

Президент України — право видавати акти виключно в межах своїх повноважень (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 2.1); вичерпність встановленого у Конституції України переліку повноважень глави держави, зокрема й щодо призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 2.2, 2.3; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.3); допустимість наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, виключно після внесення відповідних змін до Конституції України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); обов'язок при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); можливість деталізації приписів Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та Верховної Ради України, лише на рівні законів України за умови, що така деталізація не призведе до викривлення приписів Конституції України або не вийде за її межі (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.2); виконання Президентом України згідно з конституційним принципом поділу влади функцій, передбачених Конституцією України, які «реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних» (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.3); визначення повноважень Президента України виключно Основним Законом України і неможливість розширення законом або іншими нормативно-правовими актами (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.3); недопустимість законодавчого регулювання, за яким Президенту України надано повноваження, зокрема, утворювати Національне антикорупційне бюро України, призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України та визначати одного члена комісії

зовнішнього контролю (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.1, 3.2); уможливлення втручання Президента України в компетенцію КМУ шляхом закріплення повноважень Президента України щодо утворення Національного антикорупційного бюро України, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням цього органу правопорядку (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 3.2).

Принцип поділу державної влади (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3; пп. 3.1; від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 7); недопустимість (невідповідність системі стримувань та противаг) недодержання ВРУ конституційної процедури при зміні кількісного складу суддів Верховного Суду (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади [Національне антикорупційне бюро України], призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.2); відсутність конституції в її сутнісному розумінні в суспільстві, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади (від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.1); принцип поділу влади очевидно зазнає порушення, якщо законодавчий орган своїм актом тимчасово зупиняє виконання остаточних судових рішень (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 5.1); принцип поділу державної влади як субстанційна ознака правової держави (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1); недопущення порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій (від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020, пп. 2.1); конституційна система поділу державної влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); поділ державної влади як фундаментальний принцип конституціоналізму і гарантія належного управління (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); мета функціонального поділу державної влади (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.1; від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020, пп. 2.1; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); органи судової влади і конституційного контролю як противага законодавчій та виконавчій владі (від

27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); розподіл повноважень між гілками державної влади як інтегральна риса верховенства права; правові обмеження виконавчої гілки влади, яка не може функціонувати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12); баланс влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 14); засоби обмеження судової влади та конституційного контролю (зокрема, зміни до Конституції України та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади) (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 14).

Принципи спільної спадщини європейських народів (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1).

Прокуратура — незалежність прокурорів (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.1, 2.2); стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.1); пов'язаність потреби у належному матеріальному забезпеченні прокурорів з характером покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.1); метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2); питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати ВРУ законом, а не КМУ підзаконним актом (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2); визначення заробітної плати прокурорів як елемента організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України, виключно законом (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.2, 2.3); неповноважність КМУ встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); спричинення юридичної невизначеності законодавчим регулюванням Бюджетного кодексу України, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного

соціального страхування (від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, пп. 2.3); місце прокуратури в системі державної влади України, її належність до української системи правосуддя (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.3); збіг елементів діяльності прокурорів та суддів як осіб, що їх єднає належність до правничої професії та потреба в застосуванні спільного (єдиного) підходу для вирішення питань їх винагороди (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.3); незастосовність статті 17 Конституції України для цілей розгляду справи, якщо предметом спору та предметом конституційної скарги є питання не винагороди прокурора, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (зокрема, часткової) (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.3).

Рівність усіх людей в їх правах і свободах (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.3; від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.6); необхідність забезпечення рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.1); порушення рівності конституційних прав і свобод (від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020, пп. 2.6);

рівність громадян перед законом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.3; від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.3); рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.3); допустимість (у розумінні частин першої, другої статті 24 Конституції України) запровадження різних підстав та умов для призначення й виплати поліцейському або іншій особі одноразової грошової допомоги в разі смерті (загибелі) поліцейського, встановлення його інвалідності або часткової втрати працездатності залежно від ступеня тяжкості негативних для життя і здоров'я поліцейського наслідків (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.2, 2.3); можливість органів державної влади на власний розсуд встановлювати обмеження у сфері проведення відповідної політики економічного або соціального характеру з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів роботи (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.3); застосовність юридичної позиції Конституційного Суду України про те, що «конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні трудових відносин встановлювати певні відмінності у правовому статусі осіб, які належать до

різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов заміщення окремих посад, якщо цього вимагає характер професійної діяльності» до проходження військової служби та служби в органах правопорядку (від 22 квітня 2020 року № 3-р(I)/2020, пп. 2.3); недопустимість встановлення вичерпного переліку осіб, які мають право оскаржити рішення, дії або бездіяльність Національного банку України, його посадових та службових осіб та унеможливлення доступу до суду, зокрема, акціонерів банку, які не є власниками істотної участі у банку, що дискримінує їх за майновою ознакою та внаслідок законодавчого регулювання позбавляє можливості доводити в суді свою переконаність у потребі захисту своїх прав, законних інтересів, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020, пп. 3.5).

Див. також: «Засади судочинства».

Строки — пов'язаність можливості оскарження судового рішення та забезпечення розумних строків розгляду справи судом (від 17 березня 2020 року № 5-р/2020, пп. 2.2, 3.1, п. 3); встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.2, 4.1, 4.2); конституційність законодавчого регулювання, за яким вчинення нотаріусом виконавчих написів здійснюється за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями — не більше одного року (від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020).

Суд — закріплені Конституцією України суди як складова судової влади (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 2); Вища кваліфікаційна комісія суддів України як єдиний орган, уповноважений здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 5.1); вимога суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують норми одного ієрархічного рівня (від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020, пп. 2.1);

найвища судова інстанція — юридична природа та конституційний статус найвищої інстанції судової гілки влади (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 4, 7, 8; від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); утворення Верховного Суду, припинення

діяльності та ліквідація Верховного Суду України (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 1–8, 11, 13, 14, п. 2 р.ч.); недопустимість перейменування закріпленого в Конституції України органу — Верховного Суду України — без переведення суддів Верховного Суду України на посади суддів Верховного Суду (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 13, п. 2 р.ч.); принцип інституційної безперервності найвищої інстанції судової гілки влади (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 5, 7); зумовленість наявності відповідних функцій та повноважень конституційно визначеним статусом Верховного Суду (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); повноважність ВРУ змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду за умови додержання конституційної процедури (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.1); виключні конституційні повноваження Вищої ради правосуддя притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності, неможливість їх делегування іншим органам або установам (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1); недопустимість (відсутність конституційної основи) наділення Комісії з питань доброчесності та етики — колегіального органу, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України — повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 6.1);

статус суддів — однаковий юридичний статус суддів системи судоустрою і суддів Конституційного Суду України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); участь суддів, повноваження яких припинилися у зв'язку із закінченням строку, на який їх було призначено (п'ять років), у конкурсі на зайняття посади судді на загальних засадах (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 9, 10); необхідність встановлення особливого порядку регулювання діяльності, спеціальної процедури та критеріїв оцінювання суддів Верховного Суду як суддів найвищого суду, який є конституційним органом (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 12); незмінність статусу суддів Верховного Суду (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 12); недопустимість перейменування закріпленого в Конституції України органу — Верховного Суду України — без переведення суддів Верховного Суду України на посади суддів Верховного Суду (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 13, п. 2 р.ч.);

право на відставку (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 16); звільнення у зв'язку з відставкою (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.1);

звільнення — неможливість законодавчого розширення чи звуження встановленого в Основному Законі України вичерпного переліку підстав для звільнення судді з посади (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.2);

незалежність, недоторканність суддів (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1); гарантії незалежності (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 13, 16; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); зумовленість гарантій незалежності суддів конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.2); недопустимість зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 3.2, 7.1; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); недопустимість обмеження законом незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.2); неможливість ВРУ свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1); поширення на всіх суддів і недопустимість скасування чи зменшення іншими нормативними актами гарантій незалежності суддів, у тому числі й гарантії їх матеріального і соціального забезпечення (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 2.2); забезпечення гарантій незалежності суддів під час здійснення правосуддя як один із чинників ефективної реалізації права на судовий захист (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); пов'язаність набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності з набуттям статусу судді (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); зниження рівня гарантій незалежності суддів як загроза опосередкованого обмеження можливостей реалізації права на судовий захист (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020,

п. 5); можливість розширення законами України обсягу гарантій незалежності і недоторканності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); принцип незалежності суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); обов'язок створення на законодавчому рівні таких взаємовідносин, які виключали б невинуватий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8); обов'язок законодавця, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8); недопустимість наділення Національного агентства з питань запобігання корупції контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12, 13, 14);

матеріальне і соціальне забезпечення суддів — поширення на всіх суддів і недопустимість скасування чи зменшення іншими нормативними актами гарантій незалежності суддів, у тому числі й гарантії їх матеріального і соціального забезпечення (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 2.2);

суддівська винагорода — недопустимість свавільного встановлення законодавцем або зміни розміру винагороди судді, з використанням своїх повноважень як інструменту впливу на судову владу (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 4.1; від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.2); суддівська винагорода як складовий елемент статусу судді (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.3); умови допустимості запровадження обмеження розміру суддівської винагороди (від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020, пп. 4.3);

вихідна допомога судді, який вийшов у відставку (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, п. 3, пп. 4.2); повноважність парламенту встановлювати вихідну допомогу судді, який вийшов

у відставку, та визначати її розмір (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.2); вимога встановлення при внесенні змін до законодавства стосовно вихідної допомоги судді, який вийшов у відставку, визначення її розміру, розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності (від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, пп. 3.2, 4.1, 4.2);

щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці — необхідність співмірності щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці з суддівською винагородою, яку отримує повноважний суддя (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 16); автоматичний перерахунок раніше призначеного щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці у разі збільшення суддівської винагороди (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 16); недопустимість встановлення різних підходів до порядку обчислення розміру щомісячного довічного грошового утримання суддів, які виходять у відставку (від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, п. 16, 17);

притягнення суддів до відповідальності (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3, 5, 6); винятковість органів судової влади та особливо конституційного контролю, що, серед іншого, полягає в особливому порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3);

дисциплінарна відповідальність — особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 7.1); необхідність узгодження передбачених законом питань дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з конституційним принципом незалежності суддів (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 7.1); вимоги до розгляду дисциплінарної справи щодо судді, дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, пп. 7.1); вимоги до дисциплінарних органів, дисциплінарного провадження або провадження щодо відводу суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6);

кримінальна відповідальність, обвинувачення — кримінальна відповідальність за постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020); вимоги до кримінального обвинувачення щодо судді (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.4); вимоги до

закону, яким визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6);

вимоги до декларування доходів суддів та його перевірки (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 15).

Див. також: «Засади судочинства», «Правосуддя», «Судова влада».

Судова влада — винятковість органів судової влади та особливо конституційного контролю, що, серед іншого, полягає в особливому порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); найменша небезпека судової влади, зважаючи на сутність її функцій, для демократичного врядування та інших гілок державної влади, а також для природних прав людини, визначених Конституцією України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4); органи судової влади і конституційного контролю як протиположності законодавчій та виконавчій владі (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); призначення судової влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); завдання судової влади (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); засоби обмеження судової влади та конституційного контролю (зокрема, зміни до Конституції України та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади) (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 14);

самостійність і незалежність органів судової влади та конституційного контролю (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); незалежність судової влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4, 5, 6); незалежність Конституційного Суду України і судової влади загалом (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4); неможливість будь-якого тиску представників законодавчої та виконавчої влади на судову владу (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 4, 5); інституційна незалежність судової влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 5); створення спеціальних інституцій, метою діяльності яких є виведення органів правосуддя з поля адміністративного контролю та фактичного управління органів виконавчої та законодавчої влади як головний напрям забезпечення незалежності судової влади (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6); вимоги до антикорупційної та судової реформи (повинні реалізовуватися без порушення принципу незалежності судової влади та з дотриманням

принципу конституційності; вирішувати питання, що стосуються незалежності судової системи, підзвітності та прозорості, що включає створення структур для незалежної судової влади, здатної до самоврядування (*від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 6*); реалізація лише органами судової влади будь-яких форм та методів контролю у виді перевірок, моніторингу тощо функціонування та діяльності судів і суддів та виключення створення таких органів у системі як виконавчої, так і законодавчої влади (*від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8*); обов'язок створення на законодавчому рівні таких взаємовідносин, які виключали б невинуватий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень (*від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8*); обов'язок законодавця, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів (*від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8*); недопустимість наділення Національного агентства з питань запобігання корупції контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю (*від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 12, 13, 14*).

Див. також: «Конституційний Суд України»; «Правосуддя», «Суд».

Форма державного правління — збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні (*від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, п. 3*); призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади [Національне антикорупційне бюро України], призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України (*від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020, пп. 3.2*).

Цензура (від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, пп. 2.1, 2.5).

Юридична відповідальність —

кримінальна відповідальність — дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.3; від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); умови криміналізації конкретного вчинку людини (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); невідповідність принципу верховенства права криміналізації діяння за відсутності для цього підстав (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17); надмірність встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 17);

відповідальність суддів — вимоги до кримінального обвинувачення щодо судді (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.4); вимоги до закону, яким визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020, пп. 2.6); кримінальна відповідальність за постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (від 11 червня 2020 року № 7-р/2020); особливий порядок формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 3); обов'язок законодавця, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, п. 8).

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 3

FOREWORD 12

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020 у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» 20

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 22, 2020 No. 1-r(I)/2020 36

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» 41

2) від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII 50

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 23, 2020 No. 1-r/2020 69

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2

розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII 76

3) від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 83

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 18, 2020 No. 2-r/2020. 97

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 102

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 114

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

у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII 120

<i>Окрема думка VOTUM SEPARATUM судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII	129
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Філюка П. Т.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII	134
<i>Розбіжна думка судді Сергія Головатого</i>	
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII	140
4) від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України	185
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated February 27, 2020 No. 3-r/2020</i>	191
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i>	
у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розді-	

лугу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 193

5) від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII 197

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 11, 2020 No. 4-r/2020 212

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII 217

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020. 222

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i>	
у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII	231
<i>Окрема думка VOTUM SEPARATUM судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII	242
6) від 17 березня 2020 року № 5-р/2020 у справі за конституційною скаргою Татькова Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини п'ятої статті 190, пункту 1 частини першої, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України	246
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 17, 2020 No. 5-r/2020</i>	259
7) від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України	263
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 26, 2020 No. 6-r/2020</i>	271

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

у справі № 1-223/2018(2840/18) за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 273

8) від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 280

*Summary to the Decision of the Constitutional Court of
Ukraine dated April 15, 2020 No. 2-r(II)/2020 291*

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 296

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 303

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.</i>	
у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Клі- менко Марини Робертівни щодо відповідності Консти- туції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для еко- номічного зростання в Україні» 308
9) від 22 квітня 2020 року № 3-р(І)/2020 у справі за конституційною скаргою Зінченка Сергія Анатолійовича щодо відповідності Конституції України (конституцій- ності) положень пункту 3 частини першої статті 97 За- кону України «Про Національну поліцію»	
	. 317
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 22, 2020 No. 3-r(I)/2020</i>	
	. 328
10) від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за кон- ституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституцій- ності) статті 375 Кримінального кодексу України	
	. 333
<i>Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 11, 2020 No. 7-r/2020.</i>	
	. 340
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депу- татів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України 343
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.</i>	
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депу- татів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України 352

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 356

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України. 362

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

у справі № 1-305/2019(7162/19) за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України 369

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України 380

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Юровської Г. В.*

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 375 Кримінального кодексу України 388

11) від 17 червня 2020 року № 4-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України 394

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 17, 2020 No. 4-r(II)/2020 401

12) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII . . . 404

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 18, 2020 No. 5-r(II)/2020 418

Збіжна думка судді Сергія Головатого

у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII (справа № 3-189/2018) (Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) № 5-р(II)/2020) . . . 423

Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII 432

13) від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020 у справі за конституційними скаргами Карякіна Едуарда Сергійовича, товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім „Еко-вугілля України“» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини першої статті 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» 437

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 24, 2020 No. 6-r(II)/2020 445

14) від 1 липня 2020 року № 7-р(I)/2020 у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» 448

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 1, 2020 No. 7-r(I)/2020 454

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» 456

15) від 14 липня 2020 року № 8-р/2020 у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» 463

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 14, 2020 No. 8-r/2020 474

16) від 22 липня 2020 року № 8-р(I)/2020 у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний інвестиційний фонд „АВАНПОСТ“» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого частини п'ятої статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» 477

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 22, 2020 No. 8-r(I)/2020. 486

17) від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата Украї-

ни щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» 490

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 9-r/2020 500

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А./Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 504

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» 514

18) *від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020* у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» 527

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated August 28, 2020 No. 10-r/2020 538

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020. 543

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

у справі № 1-14/2020 за конституційним поданням Верховного Суду. 561

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» 574

19) від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 579

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated September 16, 2020 No. 11-r/2020. 590

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 593

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 601

20) від 22 жовтня 2020 року № 12-р/2020 у справі за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» 609

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 22, 2020 No. 12-r/2020. 619

*Окрема думка суддів Конституційного Суду України
Городовенка В. В., Касмініна О. В., Юровської Г. В.*

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» 623

21) від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів Украї-

ни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України 636

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 27, 2020 No. 13-r/2020. 655

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 661

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

стосовно Рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020. 664

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

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України 670

Розбіжна думка судді Сергія Головатого

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України [справа № 1-24/2020(393/20)] (Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020) 686

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК 692

Офіційне видання

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
ВИСНОВКИ**

2020

Книга 18

Комп'ютерна верстка Т. М. Безверхої

Підписано до друку 13.05.2021. Формат 60х90/16.
Папір офс. Гарнітура Newton.
Ум. др. арк. 47,00. Обл.-вид. арк. 51,04
Наклад 250 прим. Зам. 528.

Видавець ТОВ «505»
10014, м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: 38 (0412) 422-106, e-mail: book_druk@i.ua

Верстка, друк та палітурні роботи ТОВ «505»
м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17а
тел.: (0412) 422-106, e-mail: book_druk@i.ua

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції України
серія ДК № 5609 від 21.09.2017 р.*