

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів Закону України „Про дерадянізацію законодавства України“ від 21 квітня 2022 року № 2215–ІХ

Велика палата Конституційного Суду України (далі – Конституційний Суд) 7 жовтня 2025 року постановила Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі № 1-1/2025(34/25) за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів Закону України „Про дерадянізацію законодавства України“ № 99-у/2025 (далі – Ухвала).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, § 74 Регламенту Конституційного Суду вважаю за потрібне викласти окрему думку (розбіжну) щодо Ухвали та низки значущих для цього провадження понять та явищ.

Щодо предмета конституційного контролю

1. З огляду на певну специфічність потенційного предмета конституційного контролю у цій справі доречним є надання деяких пояснень.

Народні депутати України у своєму конституційному поданні поставили під сумнів конституційність не Закону України „Про дерадянізацію законодавства України“ від 21 квітня 2022 року № 2215–ІХ (далі – Закон № 2215) у цілому, а лише окремих приписів Закону № 2215, а саме приписів пункту 2 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 2215, згідно з якими на території України не застосовуються:

– акти органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР (додаток № 1), крім їхніх положень, що не суперечать Конституції України і

Закону України „Про правонаступництво“ та стосуються випадків, визначених Закон № 2215 (підпункт 1);

– акти органів державної влади і органів державного управління Української РСР (Української СРР) (додаток № 2), крім їх положень, що не суперечать Конституції України і Закону України „Про правонаступництво“ та стосуються випадків, визначених Законом № 2215 (підпункт 2).

2. Обґрунтовуючи неконституційність окремих приписів Закону № 2215, народні депутати України у конституційному поданні, зокрема, твердять, що окремими актами органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР та Української РСР (Української СРР), що зазначені у додатках № 1, № 2 до Закону № 2215, започатковано основи теперішнього земельного законодавства. Ці акти визначали, зокрема, коло суб'єктів набуття права безстрокового та тимчасового користування земельними ділянками, порядок набуття вказаних речових прав, перелік правоустановчих документів тощо.

Отже, на підставі низки актів органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР та Української РСР (Української СРР), визначених у додатках № 1, № 2 до Закону № 2215, особи отримали у користування земельні ділянки різного призначення. Автори клопотання зазначають, що визнання Законом № 2215 цих актів такими, що не застосовуються на території України, ставить під сумнів легітимність процедур отримання в користування земельних ділянок та правоустановчих документів на ці ділянки, тому „у випадку оспорювання чи невизнання таких прав, відстояти їх легітимність буде важко, оскільки джерело права їх виникнення не застосовується на території України“.

3. Звузивши у такий спосіб потенційний предмет конституційного контролю, суб'єкт права на конституційне звернення оскаржив окремі приписи Закону № 2215, які стосувались не всіх актів органів державної влади і органів державного управління Союзу РСР та Української РСР (Української СРР), які давно не існують, а лише тих, які згідно з Законом № 2215 та додатками № 1,

№ 2 до Закону № 2215 нібито могли бути чинними та застосовними в Україні для врегулювання земельних відносин до моменту набуття чинності Законом № 2215.

Такими актами, на думку народних депутатів України є:

– «Закон СРСР від 13 грудня 1968 року № 3401–VII „Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик“ (із наступними змінами)» (пункт 263 Додатка № 1 до Закону № 2215);

– „Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик від 13 грудня 1968 року № 3401–VII (із наступними змінами)“ (пункт 264 Додатка № 1 до Закону № 2215);

– „Основы законодательства СССР и союзных республик о земле“ від 28 лютого 1990 року № 1251–I (із наступними змінами)“ (пункт 566 Додатка № 1 до Закону № 2215);

– «Постанова Верховної Ради СРСР „О введении в действие Основ законодательства Союза СССР и союзных республик о земле“» від 28 лютого 1990 року № 1252–I (пункт 567 Додатка № 1 до Закону № 2215);

– «Закон Української РСР „Про затвердження Земельного кодексу Української РСР“» від 8 липня 1970 року № 2874–VII (пункт 47 Додатка № 2 до Закону № 2215);

– «Указ Президії Верховної Ради Української РСР „Про порядок введення в дію Земельного кодексу Української РСР“ від 25 грудня 1970 року № 3338–VII (із наступними змінами)» (пункт 50 Додатка № 2 до Закону № 2215);

– «Постанова Верховної Ради Української РСР „Про порядок введення в дію Земельного кодексу Української РСР“ від 18 грудня 1990 року № 562–XII (із наступними змінами)» (пункт 210 Додатка № 2 до Закону № 2215).

Отже, на думку народних депутатів України Конституційний Суд мав визнати неконституційними окремі приписи Закону № 2215 з додатками № 1, № 2, за якими незастосовними для врегулювання земельних відносин є низка актів органів державного управління Союзу РСР та Української РСР (Української СРР).

Що ухвалив Конституційний Суд

4. Конституційний Суд в Ухвалі виснував про відмову у відкритті конституційного провадження щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів Закону № 2215 на підставі пункту 3 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, визначених цим законом.

Мотивуючи цей висновок, Конституційний Суд процитував абзаци перший, другий, третій підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 наголосивши, що в зазначеному рішенні й була сформульована юридична позиція Конституційного Суду щодо прав землекористувачів, набутих відповідно до чинного на той час законодавства.

Мотивація Окремої думки (розбіжної)

5. Оцінювати Ухвалу доречно розпочати з позитиву.

Ухвала є лаконічною за своїм обсягом та змістом, що цілком відповідає обсягу та змісту конституційного подання народних депутатів України.

До того ж Конституційний Суд послідовно та стабільно демонструє нульову толерантність до необґрунтованих чи недостатньо обґрунтованих, на його думку, конституційних подань, виставляючи у такий спосіб так звану оцінку „незадовільно“ авторам клопотань, які не зуміли або не змогли їх гідно обґрунтувати.

6. Водночас стосовно Ухвали та мотивів її ухвалення є низка критичних міркувань, які, на моє переконання, ставлять під сумнів її обґрунтованість.

Насамперед, констатуємо ту обставину, що, „надаючи оцінку обґрунтованості конституційного подання“ та мотивуючи відмову у відкритті конституційного провадження, Конституційний Суд у пункті 3 Ухвали обмежився винятково цитуванням абзаців першого, другого, третього

підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 та не навів жодного іншого аргументу на підтвердження недоліків конституційного подання.

При цьому Конституційний Суд не пояснив, у який спосіб його юридична позиція, сформульована ним більше двадцяти років тому й яка змістовно не стосувалась питання оцінювання будь-якого конституційного звернення, могла, по-перше, бути використана для оцінювання якості або рівня обґрунтованості конституційного подання, поданого в 2025 році, по-друге, слугувати підставою для відмови у відкритті конституційного провадження.

Окрім того, Конституційний Суд не звернув увагу й на те, що згідно з процитованим ним в Ухвалі останнього речення абзацу третього підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 „орган законодавчої влади повинен дотримуватись приписів Основного Закону України“. Тобто, за цією юридичною позицією, здійснення конституційного контролю щодо актів органу законодавчої влади є потрібним та можливим, а не навпаки.

Отже, вважаю, що посилання у відповідному блоці мотивувальної частини Ухвали на юридичну позицію Конституційного Суду, сформульовану в 2005 році, не є переконливим аргументом для відмови у відкритті конституційного провадження, оскільки Конституційний Суд у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 не міг установити існування недоліків у конституційному поданні, що подане в 2025 році.

Водночас посилання на юридичну позицію Конституційного Суду, сформульовану більше двадцяти років тому, як єдиний аргумент для відмови у відкритті конституційного провадження є ще одним окремим недоліком мотивації Ухвали.

7. Безперечно, юрисдикцію щодо відкриття конституційного провадження має лише Конституційний Суд. Жодний інший орган публічної влади не має повноважень на відкриття конституційного провадження.

У цьому аспекті дискусії вважаю доречним поставити питання про те, якими насправді є обсяг та зміст дискреції Конституційного Суду щодо відкриття конституційного провадження у разі, коли суб'єктами звернення до нього є Президент України, Верховна Рада України, Верховний Суд або Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Звісно, шукаючи відповідь на це питання, слід виходити з того, що зазначені суб'єкти публічної влади не зловживають своїм правом на подання конституційних клопотань до Конституційного Суду й тим більше не розважаються у такий дивний спосіб.

Навпаки, слід керуватись тим міркуванням, що визначені у частині другій статті 150 Основного Закону України суб'єкти права на конституційне подання, реалізуючи свої конституційні функції, звертаються до Конституційного Суду як національного органу конституційного контролю для одержання відповіді по суті конституційної проблеми.

Ураховуючи наведене, нагальною є відповідь і на інше питання: чи не суперечать принципу правовладдя приписи чинного Закону України „Про Конституційний Суд України“, на підставі яких межі дискреції Конституційного Суду у питанні відкриття конституційного провадження є чітко невизначеними, унаслідок чого Конституційний Суд може відмовити у відкритті конституційного провадження за конституційними поданнями, посиляючись на його „необґрунтованість“ як поняття, що не має чітких та зрозумілих критеріїв для свого правозастосування.

8. В оцінюванні Ухвали, на мою думку, доречними є роздуми й про те, що отримала або втратила конституційна доктрина внаслідок відмови у відкритті конституційного провадженні в цій справі.

Надання 45 народним депутатам України права звернення до Конституційного Суду з клопотанням перевірити на конституційність ухвалений парламентом закон ґрунтується на принципі демократії, за яким парламентській опозиції у такий спосіб надано ще один юридичний інструмент захисту її позиції.

З урахуванням наведеного, та у зв'язку з відмовою у відкритті конституційного провадження в цій справі без відповіді залишилось питання про те, яке місце в конституційній системі стримувань та противаг займає модель звернення народних депутатів України до Конституційного Суду з клопотанням визнати неконституційним закон або його окремі приписи у разі, коли ці народні депутати України є членами парламентської більшості та попередньо голосували „за“ ухвалення цього акта права.

Вважаю, що у подібних випадках є потреба у з'ясуванні мети здійснення конституційного контролю.

9. Учасники суспільних відносин мають розумні очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022).

Варто зазначити, що у зв'язку з відмовою у відкритті конституційного провадженні в цій справі без відповіді залишилось питання, чи ухвалено Закон № 2215 відповідно до таких очікувань.

Так, виглядає дискусійною назва Закону № 2215, у якій є посилання на поняття „дерадянiзацiя“, яке дійсно застосовується в сучасній українській політології, але на момент ухвалення Закону № 2215 в юридичній науці та практиці його не існувало.

Очікування щодо послідовності та цілісності законотворчої діяльності Верховної Ради України полягає в тому, що орган законодавчої влади послідовно та своєчасно ухвалює зміни до кодексів та інших законів. Водночас зміни до кодифікованих законів, за відомою практикою, що склалась у Верховній Раді України, мають бути внесені законами, що вносять зміни до відповідного кодексу, а не якимись іншими законами.

У цьому аспекті є сумніви в тому, що перераховані в додатках № 1, № 2 до Закону № 2215 акти органів державного управління Союзу РСР та

Української РСР (Української СРР) були застосовними в Україні на момент ухвалення Закону № 2215.

Тому констатація в Законі № 2215 факту їх нечинності та незастосовності на квітень 2022 року виглядає не як акт нормативного регулювання суспільних відносин (з метою чого й є потреба в ухваленні законів), а як акт політичної реакції Верховної Ради України на повномасштабну агресію РФ та бажання зазначити на відсутності юридичного зв'язку між сучасним законодавством України та колишнім законодавством СРСР та УРСР.

Більш того, ухвалення Закону № 2215 може мати наслідком хибне припущення про те, що перераховані в додатках № 1, № 2 до Закону № 2215 акти органів державного управління Союзу РСР та Української РСР (Української СРР) дійсно були застосовними в Україні на момент ухвалення Закону № 2215.

Заключні міркування

10. У правовладдя багато ворогів та недругів і один із найвідоміших – неякісний закон. Неякісний – це не той закон, який комусь не подобається чи не відповідає його юридичному смаку або баченню як певні суспільні відносини мають бути в нормі, а той, що суперечить конституційним принципам та приписам Основного Закону України, в яких ці принципи викладені.

Чи є окремі приписи Закону № 2215 такими, що порушують конституційні принципи, тобто чи є вони неконституційними?

Ухвала є остаточною, тому, відмовляючи у відкритті конституційного провадження у цій справі, Конституційний Суд *de facto* запропонував комусь іншому оцінити приписи Закону № 2215 на відповідність Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України



Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ