



ВІСНИК

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване
19 лютого 1997 року

Свідоцтво
про державну реєстрацію
Серія КВ № 2444

Виходить
шість разів на рік

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

3/2018

© Конституційний Суд України, 2018

Редакційна рада

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

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

У НОМЕРІ

Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2017 рік 6

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 69

Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України 81

Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України 90

Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 94

Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультая М. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 109

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 122

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 129

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 133

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 145

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 156

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Гультай М., Федоренко Т. Уніфікація міжнародних і національних стандартів з прав людини: інститут конституційної скарги (теоретичне обґрунтування та сучасний стан) 162

Ободовський О. Про застосування судом норм Конституції України замість положень правового акта, що суперечать їй. 175

Оніщук М., Савчин М. Принцип вірності конституції та прокуратура в системі органів правосуддя 189

Скрипнюк О. Концепт «конституційне процесуальне право» в сучасній науковій конституціоналістиці: питання теорії200

Шаптала Н. Конституційний судовий контроль: історичні передумови, філософсько-правові та процесуально-методологічні засади.208

ВШАНУВАННЯ ПАМ'ЯТІ ВИДАТНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІСТА

Кампо В. Доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова: історія і сучасність220

Огляд Міжнародного науково-практичного семінару «Людська гідність як конституційна цінність»236

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Січень – квітень 2018 року245

Вітаємо ювіляра.250

ЗАТВЕРДЖЕНО
на засіданні Конституційного Суду України
Постановою Конституційного Суду України
від 29 березня 2018 року № 17-п/2018

ЩОРІЧНА ІНФОРМАЦІЙНА ДОПОВІДЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЗА 2017 РІК

ЗМІСТ

Вступ

Розділ I. Статус Конституційного Суду України

1. Повноваження Суду
2. Склад Суду

Розділ II. Судова діяльність

1. Аналіз змісту конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг, що надійшли до Суду у 2017 році
 - 1.1. Конституційні подання
 - 1.2. Конституційні звернення
 - 1.3. Конституційні скарги
2. Зміст актів, ухвалених Судом у 2017 році
 - 2.1. Норми яких актів було визнано неконституційними
 - 2.2. Конституційні права і свободи, які були порушені актами, визнаними Судом неконституційними

Розділ III. Позасудова діяльність

1. Міжнародне співробітництво
2. Заходи, організовані і проведені Судом
3. «Вісник Конституційного Суду України»

Розділ IV. Організація діяльності Суду

1. Секретаріат Суду
2. Порядок проходження конституційних скарг у Суді
2. Фінансування та умови діяльності Суду
3. Стратегічні напрями планування діяльності Суду

Розділ V. Статистичні показники за 2017 рік (діаграми)

1. Кількість конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг, поданих до Суду у 2017 році
2. Реєстрація, опрацювання, залишок конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг у 2017 році

3. Стан розгляду конституційних подань у 2017 році
4. Стан розгляду конституційних скарг у 2017 році
5. Надходження конституційних подань, конституційних звернень та конституційних скарг протягом діяльності Суду
6. Надходження конституційних подань за суб'єктами права на конституційні подання за період діяльності Суду
7. Закони України (їх окремі положення), які оспорювалися суб'єктами права на конституційну скаргу, та питання, щодо вирішення яких найчастіше зверталися у 2017 році
8. Звернення громадян, які надійшли до Суду у 2017 році, та порушені в них питання

ВСТУП

В Україні у 2017 році продовжилось проведення заходів із впровадження судової реформи. Відповідно до змін до Конституції України, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 2 червня 2016 року, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (далі — Закон). Однією з новел Закону передбачено підготовку та оприлюднення щорічної інформаційної доповіді за підсумками діяльності та фінансового забезпечення Конституційного Суду України (далі — Суд) у попередньому році (стаття 43 Закону).

Запровадження щорічного інформування про діяльність Суду — органу конституційної юрисдикції — ґрунтується на законодавчому затвердженні та на певних підставах.

По-перше, характерною ознакою суспільно-політичних трансформацій у сучасному українському суспільстві є те, що ці трансформації проходять в умовах реформування судової системи, одним з напрямів якого є забезпечення відкритості та гласності процесу здійснення судочинства, у тому числі конституційного. Згідно з частиною другою статті 147 Конституції України гласність визначено одним з принципів діяльності Суду.

Водночас слід відзначити, що щорічна інформаційна доповідь Суду, передбачена законодавчою новелою, органічно доповнює систему організаційно-методичних заходів, запроваджену останніми роками у Суді з метою постійного висвітлення його діяльності, у тому числі за допомогою сучасних інформаційних технологій (розміщення на офіційному веб-сайті Суду повідомлень про порядок денний, відеотрансляцій відкритих частин пленарних засідань, прес-релізів тощо; проведення оглядових екскурсій).

По-друге, з набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» і відповідно до рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) Суд набув статусу самостійної інституції, відмінної від судів загальної юрисдикції.

Відповідно змінено статус судді Суду, порядок відбору кандидатур на цю посаду, а також встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення з посади судді Суду та розширено межі юрисдикції Суду щодо припинення повноважень судді Суду. Окрім цього, Основний Закон України містить спрямовані на посилення

незалежності Суду положення, які гарантують фінансування Суду та створення належних умов для його діяльності.

У Конституції України закріплено, зокрема, що суддю Суду не «може бути при-тягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» (частина четверта статті 149).

Зазнали суттєвих змін і положення Конституції України, якими визначаються повноваження Суду. Це стосується запровадження інституту конституційної скарги, обмеження об'єктів офіційного тлумачення виключно положеннями Основного Закону України, віднесення до компетенції Суду надання висновку щодо конституційності питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, тощо.

На виконання цих конституційних вимог у Законі визначено порядок організації та діяльності Суду, підстави і порядок звернення до нього, процедуру розгляду ним справ і порядок виконання рішень та висновків Суду. Окремі питання, пов'язані з реалізацією повноважень Суду, врегульовано кодексами та законами України.

Діяльність Суду з охорони верховенства Конституції України, конституційних прав і свобод людини і громадянина відображена у відповідних розділах цієї доповіді.

По-третє, щорічне інформування суспільства про діяльність органу конституційної юрисдикції є сталою практикою зарубіжного конституційного судочинства. З огляду на це запровадження такої практики у вітчизняному законодавстві, яким врегульовано діяльність Суду, відповідає основним напрямам євроінтеграційного процесу в Україні, пов'язаного з проведенням соціально-економічних реформ та інституційних перетворень.

Доповідь складається з п'яти розділів, у яких висвітлено:

- повноваження Суду та його конституційний склад (розділ I);
- судову діяльність Суду, зокрема проаналізовано зміст конституційних подань, конституційних звернень та конституційних скарг, які надійшли у звітному році до Суду, зміст актів, ухвалених Судом у справах за цими матеріалами, стан їх виконання, а також надано статистичні показники цієї діяльності тощо (розділ II);
- позасудову діяльність Суду, у тому числі на міжнародному рівні (розділ III);
- організацію діяльності Суду та стан її фінансування (розділ IV);
- статистичні показники за 2017 рік (діаграми) (розділ V).

Згідно з частиною другою статті 43 Закону текст щорічної інформаційної доповіді Суду затверджується на засіданні Суду.

РОЗДІЛ I. Статус Конституційного Суду України

Згідно з законодавством Суд є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Основного Закону України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Основним Законом України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Основного Закону України.

1. Повноваження Суду

1.1. Повноваження Суду визначено в Конституції України. Порядок організації та діяльності Суду, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду встановлюються Конституцією України та законом (стаття 153 Основного Закону України).

Згідно зі статтею 147 Основного Закону України:

– Суд вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Основним Законом України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Основного Закону України (частина перша);

– діяльність Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга).

Зміст цих конституційних положень конкретизовано в інших статтях розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України.

Згідно зі статтею 150 Основного Закону України до повноважень Суду належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України;

(згідно з юридичною позицією Суду, викладеною у Рішенні від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 у справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад, до його повноважень належить, зокрема, вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів Верховної Ради України та Президента України, до яких віднесені як нормативно-правові, так і індивідуально-правові акти);

актів Кабінету Міністрів України;

правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України.

Питання, визначені пунктами 1, 2 частини першої статті 150 Основного Закону України, розглядаються 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.

У статті 151 Конституції України встановлено, що:

– Суд за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України надає висновки 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);

– Суд за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (частина друга);

– за зверненням Верховної Ради України Суд надає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина третя).

Відповідно до статті 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається парламентом за наявності висновку Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Згідно зі статтею 151¹ Суд 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.

Таким чином, у Конституції України визначено вичерпний перелік повноважень Суду.

1.2. Інші статті розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України містять приписи, згідно з якими:

– рішення та висновки, ухвалені Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151²);

– 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 (частина перша статті 152);

– 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 (частина друга статті 152);

– матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152).

1.3. На виконання припису статті 153 Конституції України парламент прийняв Закон, яким визначається порядок організації та діяльності Суду, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до нього, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду.

Стаття 7 Закону відтворює перелік повноважень Суду, встановлених відповідними статтями Конституції України, а стаття 8 Закону окреслює межі цих повноважень, а саме визначає, що:

– Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень) (частина перша);

– 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 (частина друга);

– Суд не розглядає питання щодо відповідності законам України актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, крім випад-

ків, передбачених пунктом 28 частини першої статті 85 (дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Суду про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим); та частиною другою статті 137 (з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Суду щодо їх конституційності) Конституції України (частина третя).

1.4. Згідно з Законом у складі Суду діють Велика палата Суду, два сенати Суду та шість колегій суддів Суду (частина перша статті 32).

Велика палата Суду діє у складі всіх суддів Суду та є повноважною розглядати питання щодо:

1) відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційного тлумачення Конституції України;

3) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість;

4) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, встановлених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України;

7) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України;

9) відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами у разі відмови Сенату Суду від розгляду справи на розсуд Великої палати Суду у випадках, визначених Законом (частини перша, друга статті 35).

До повноважень Сенату Суду, який діє у складі дев'яти суддів Суду, згідно зі статтею 36 Закону віднесено розгляд питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами.

Колегії суддів Суду, які діють у складі трьох суддів Суду, вирішують питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою (стаття 37 Закону), які є формами звернення до Суду (стаття 50 Закону).

1.5. Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі відповідно до Закону є:

1) звернення до Суду неналежним суб'єктом;

2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі;

3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом;

4) неприйнятність конституційної скарги;

5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених частиною другою статті 8 Закону;

6) наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено на підставі пунктів 1, 2 частини першої статті 62 Закону.

У статті 77 Закону визначено, що конституційна скарга вважається прийнятною, зокрема, за умов, якщо:

– вичерпано всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження — судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду);

– не перевищено тримісячного строку з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення).

Також у статті 77 Закону передбачено, що:

– як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами вимог, установлених пунктом 2 частини першої цієї статті, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу;

– якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк подання конституційної скарги у зв'язку з тим, що не мав повного тексту судового рішення, він має право висловити у конституційній скарзі клопотання про поновлення пропущеного строку;

– суд відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу непринятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги.

1.6. За результатами розгляду матеріалів справ Суд ухвалює рішення, надає висновки, постановляє ухвали, видає забезпечувальні накази; акти з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, Суд ухвалює у формі постанови (стаття 83 Закону).

Оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному веб-сайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду — в Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Опублікування акта Суду разом з окремою думкою судді Суду здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України (частина перша статті 94 Закону).

Згідно зі статтею 97 Закону:

– Суд у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку (частина перша);

– Суд може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку (частина друга).

Правові наслідки ухвалених рішень, наданих висновків Суду полягають у тому, що:

– у разі визнання неконституційним закону або іншого правового акта (його окремих положень) він втрачає чинність з дня ухвалення Судом відповідного рішення;

– у разі визнання міжнародного договору України таким, що не відповідає Конституції України, його ратифікація можлива тільки після внесення змін до Конституції України;

– визнання неконституційним питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, унеможливорює винесення цього питання та такий референдум;

– висновок щодо недодержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту унеможливорює прийняття Верховною Радою України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

– згідно з юридичною позицією Суду законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися парламентом лише за наявності висновку Суду про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається парламентом за умови наявності висновку Суду про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Рішення Суду від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України);

– визнання факту порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України є підставою для припинення її повноважень;

– у разі встановлення невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України ці акти втрачають чинність з дня ухвалення Судом відповідного рішення.

Визнання закону (його окремих положень), щодо неконституційності якого звернувся суб'єкт права на конституційну скаргу, неконституційним означає задоволення конституційної скарги і відповідно до частини другої статті 152 Конституції України втрату ним чинності з дня ухвалення Судом відповідного рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Однак це не є підставою для автоматичного скасування судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Згідно з процесуальним законодавством рішення Суду щодо неконституційності положень закону віднесено до підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

Наприклад, підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами згідно зі статтею 423 Цивільного процесуального кодексу України є встановлена Судом неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане (пункт 1 частини третьої).

Аналогічні норми містять пункт 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 1 частини третьої статті 320 Господарського процесуального кодексу України.

Відповідно до пункту 1 частини третьої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України виключними обставинами визнаються, зокрема, встановлена Судом неконституційність, конституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи.

1.7. Згідно зі статтею 98 Закону за невиконання рішень та недодержання висновків Суду настає відповідальність згідно із законом. Зокрема, за частиною четвертою статті 382 Кримінального кодексу України умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, рішення Суду та умисне недодержання нею висновку Суду карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Склад Суду

2.1. Згідно зі статтею 148 Конституції України:

- до складу Суду входять вісімнадцять суддів Суду (частина перша);
- Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Суду (частина друга);
- відбір кандидатур на посаду судді Суду здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (частина третя);
- суддею Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності (частина четверта);
- суддя Суду не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої (частина п'ята);
- суддя Суду призначається на дев'ять років без права бути призначеним повторно (частина шоста);
- суддя Суду набуває повноважень з дня складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Суду (частина сьома).

2.2. За станом на 31 грудня 2017 року Суд діє у складі 14 суддів Суду, 4 посади суддів Суду є вакантними (2 — за квотою Президента України та 2 — за квотою Верховної Ради України).

У 2017 році відповідно до пункту 1 частини першої статті 149¹ Конституції України у зв'язку з закінченням строку повноважень 3 червня 2017 року припинили повноваження судді Суду Баулін Юрій Васильович і Вдовіченко Сергій Леонідович, які були призначені Президентом України у 2008 році та склали присягу судді Суду 3 червня 2008 року.

Суддею Конституційного Суду України 13 листопада 2017 року XIV позачерговий з'їзд суддів України призначив Городовенка Віктора Валентиновича, який набув статусу судді Суду 14 листопада 2017 року та склав присягу судді Суду 21 листопада 2017 року.

Із 14 суддів Суду за станом на 31 грудня 2017 року 6 суддів Суду мають науковий ступінь доктора юридичних наук, 7 — кандидата юридичних наук, 1 — кандидата наук з державного управління.

РОЗДІЛ II. Судова діяльність

У розділі II надається узагальнена інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Суду у 2017 році, та аналіз ухвалених Судом у 2017 році рішень в аспекті того, норми яких актів було визнано неконституційними; які конституційні права і свободи були порушені цими нормами, які державні органи Суд зобов'язував забезпечити контроль за виконанням відповідного рішення.

1. Аналіз змісту конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг, що надійшли до Суду у 2017 році¹

1.1. Конституційні подання

У 2017 році в конституційних поданнях, що надійшли до Суду, найчастіше порушувалися такі питання.

Звуження змісту та обсягу конституційних прав громадян, зокрема, внаслідок прийняття або внесення змін до законів України, які регулюють питання соціального захисту, оплати праці та пенсійного забезпечення окремих категорій громадян

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень другого речення абзацу п'ятого статті 25, статті 26, абзацу другої частини третьої статті 28, абзацу першого пункту 4³ (в частині застосування величини оцінки одного року страхового стажу в розмірі 1 %), першого речення абзацу другого пункту 4⁴ (в частині застосування величини оцінки одного року страхового стажу в розмірі 1 %), абзацу другого пункту 16 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII, абзацу третього, абзаців п'ятнадцятого — вісімнадцятого статті 1 Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18 травня 2004 року № 1727–IV в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII, пунктів 1, 2 частини четвертої статті 19, частини другої статті 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII, суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — вважає, що оспорювані положення законів України порушують право на соціальний захист різних категорій громадян, принцип стабільності правового регулювання та принцип передбачу-

¹ Інформацію про статистичні дані див. у розділі V.

ваності, звужують зміст та обсяг раніше закріплених законодавством України прав і свобод громадян.

– У своєму конституційному поданні 47 народних депутатів України порушують питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 5 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII, яким визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про міліцію», що містив норми щодо встановлення пільг за користування житлом та житлово-комунальні послуги.

На думку авторів клопотання, у такий спосіб звужено зміст та обсяг існуючих прав і свобод колишніх працівників міліції, у тому числі пенсіонерів, а також членів їх сімей щодо отримання ними додаткового соціального захисту (знижки) 50 відсотків на оплату за користування житлом та комунальними послугами, за паливо в межах норм, встановлених законодавством, не передбаченого Законом України «Про Національну поліцію». Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що нове правове регулювання порушує принцип стабільності правового регулювання як складової верховенства права і не узгоджується, зокрема, з позицією Суду, за якою Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави, серед яких громадяни України, 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.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень 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 у частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо призначення щомісячного довічного грошового утримання державним службовцям, статті 90 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII в частині запровадження нового правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців шляхом його здійснення відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» 47 народних депутатів України зазначають, що Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII передбачав низку прав для державних службовців, у тому числі спеціальний режим пенсійного забезпечення, включаючи право на перерахунок пенсії державного службовця. Пунктом 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України від 2 березня 2015 року № 213–VIII було встановлено застереження щодо особливостей пенсійного забезпечення осіб, які мають право на спеціальний вид пенсій (визначено, що 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/щомісячне довічне грошове утримання призначаються відповідно до законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «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). Отже, на думку авторів клопотання, законодавець поставив раніше безумовне право осіб, які мають право на пенсійне забезпечення державного службовця, у залежність від юридичного факту, настання якого прямо не пов'язане з діями чи бездіяльністю цих осіб, тобто позбавив їх такого права, чим звузив зміст та обсяг існуючих прав і свобод.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» так само не передбачено спеціального пенсійного забезпечення для осіб, що мали право на пенсійне забезпечення державного службовця, зокрема і в частині права на перерахунок пенсії. При цьому нове правове регулювання поширюється не тільки на осіб, що призначені на державну службу після введення його в дію, але й на тих, хто почав свою професійну діяльність на державній службі в період дії законодавства, що передбачало право на перерахунок пенсії державного службовця. У такий спосіб, на думку авторів клопотання, відбулося порушення принципу правової визначеності та права учасників відповідних правовідносин на законні очікування, а також принципу розумної стабільності правового регулювання суспільних відносин як складової верховенства права.

– У своєму конституційному поданні 51 народний депутат України порушує питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788–XII, частини першої статті 58 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII, частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–XII, частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII, другого речення частини другої статті 18 Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038–XII, другого речення частини першої статті 64 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 року № 679–XIV, четвертого речення частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493–III, абзаців сьомого — дев'ятого частини дванадцятої статті 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790–XII, другого речення частини першої статті 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року № 2728–III, абзаців другого — четвертого частини першої статті 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV, другого речення частини першої статті 57 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794–VII, абзаців першого — третього частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, третього речення частини вісімнадцятої статті 37 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848–VIII, частини шостої статті 1.1 Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР.

На думку авторів клопотання, оспорювані положення звужують існуючі права працюючих пенсіонерів, які мають право на трудові пенсії за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника, за вислугу років, оскільки в одних випадках змен-

шують розмір пенсії, а в інших — фактично скасовують право на пенсію, ставлячи його в залежність від одержуваного заробітку (прибутку).

– Верховний Суд України у конституційному поданні порушив питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII у частині встановлення максимального розміру пенсії працівників прокуратури (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною), який не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, встановлених для осіб, які втратили працездатність, а на період до 31 грудня 2017 року — не може перевищувати 10 740 гривень. Як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, працівники органів прокуратури втратили право на перерахунок пенсії та нарахування її у визначених законодавством розмірах, що підтверджує невідповідність оспорюваного положення частині першої статті 8, частинам другій, третій статті 22, частинам першої, третій статті 46 Конституції України (тобто фактично стверджується про звуження обсягу права на пенсію).

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України, частини шостої статті 6 Закону України «Про оплату праці» від 2 березня 1995 року № 108/95–ВР зі змінами 47 народних депутатів України зазначили, що до цих положень внесено зміни, згідно з якими мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року. На думку авторів клопотання, внесені зміни звужують обсяг існуючих прав людини і громадянина, оскільки до їх внесення формування тарифної сітки (схеми посадових окладів) здійснювалося на основі тарифної ставки робітника першого розряду, яка встановлювалася в розмірі, що перевищує законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати, та міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень розмірів тарифних ставок (посадових окладів).

– Верховний Суд України у конституційному поданні порушив питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізацію фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 року № 77–VIII, яка закріплює, що «відшкодування моральної (немайнової) шкоди потерпілим від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань і членам їхніх сімей не є страховою виплатою та здійснюється незалежно від часу настання страхового випадку відповідно до положень Цивільного кодексу України та Кодексу законів про працю України». На думку суб'єкта права на конституційне подання, зазначена норма поширює її зворотню дію в цілому на невизначений період, обмежує права роботодавців як страхувальників та інших осіб, які належать до платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування,

у зв'язку з виникненням додаткового обов'язку відшкодувати моральну (немайнову) шкоду, що суперечить частині першій статті 8, частині першій статті 19, частинам другій, третій статті 22, частині першій статті 58 Основного Закону України.

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у конституційному поданні порушив питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень першого речення частини другої, частини третьої статті 20 Закону України «Про театри і театральну справу» від 31 травня 2005 року № 2605–IV зі змінами, абзаців першого, другого, третього частини другої статті 21 Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року № 2778–VI зі змінами, абзацу першого пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955–VIII. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вважає, що вказаними положеннями змінено існуючі норми законів шляхом передбачення єдиної форми трудових договорів для професійних творчих працівників (художнього та творчого персоналу) театру та державних і комунальних закладів культури — контракту, тобто встановлено більш жорстке регулювання для реалізації права вказаних працівників на працю. При цьому оспорювані норми не забезпечують справедливого балансу між інтересами роботодавця та працівника, а засоби, які обрав законодавець для досягнення своєї мети, підривають конституційні гарантії права на працю у відповідній сфері, що суперечить принципу справедливості як елементу принципу верховенства права. На думку автора клопотання, оспорювані норми також призвели до звуження змісту та обсягу права на працю, гарантованого статтею 43 Конституції України, у порівнянні зі змістом та обсягом, що гарантувалися до внесення змін.

– У своєму конституційному поданні 48 народних депутатів України порушили питання відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII, під час ухвалення якого, на їхню думку, було порушено порядок розгляду та прийняття нормативно-правових актів, встановлений Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI. Порівнюючи положення статті 7 вказаного закону та попереднє законодавче регулювання, народні депутати України дійшли висновку, що, передбачивши державні гарантії отримання громадянами України освіти державною мовою, законодавець звузив (скасував) існуючі природні права на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти мовою відповідного корінного народу, мовою національних меншин громадян України, які належать до корінних народів, національних меншин України, оскільки попереднє законодавче регулювання гарантувало таким громадянам право на отримання освіти державною мовою і регіональними мовами або мовами меншин.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135, статей 137, 138 Житлового кодексу Української РСР, за якими до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо

інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР) і перебувають на обліку бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також громадяни, зазначені в частині першій статті 143, частині другій статті 145, частині першій статті 146 цього кодексу, суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — стверджує, що оспорювані положення звужують обсяг конституційних прав, визначених розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

Порушення конституційних прав окремих категорій громадян внаслідок закріплення дискримінаційного законодавчого регулювання

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135, статей 137, 138 Житлового кодексу Української РСР 49 народних депутатів України стверджують, що частина друга статті 135 цього кодексу звужує обсяг конституційних прав громадян, оскільки її норми є дискримінаційними. Згідно з положеннями частини другої статті 135 зазначеного кодексу до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР) і перебувають на обліку бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також громадяни, зазначені в частині першій статті 143, частині другій статті 145, частині першій статті 146 Житлового кодексу Української РСР. На думку народних депутатів України, вказані положення встановлюють преференції за ознаками майнового стану громадянина та місця його проживання, тобто передбачають привілеї для одних і обмеження для інших, що не відповідає характеристиці України як правової і демократичної держави, у якій діє принцип верховенства права.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень першого речення абзацу шостого, абзаців сьомого, дев'ятого пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637, абзаців першого, другого пункту 7, пунктів 9¹, 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, пунктів 2, 3, 4, 5, 6, абзацу першого пункту 7, підпункту 2 пункту 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року № 365, суб'єкт права на конституційне подання — 46 народних депутатів України — стверджує, що вимоги щодо фізичної ідентифікації в установах ПАТ «Державний ощадний банк України» внутрішньо переміщених осіб, які є пенсіонерами (до отримання платіжної картки, яка є пенсійним посвідченням — кожні 3 місяці; після отримання зазначеної картки — перші 2 рази кожні 6 місяців, у подальшому — кожні 12 місяців), а також всіх інших внутрішньо

переміщених осіб (не рідше ніж 1 раз на 6 місяців) встановлюють обмеження за ознаками місця проживання і ставлять таких осіб у нерівне становище порівняно з іншими громадянами України, що є дискримінацією за ознакою місця проживання у сфері соціального захисту населення.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII 48 народних депутатів України висловлюють позицію, що частина перша статті 7 цього закону не відповідає Конституції України, оскільки її положеннями обмежено право осіб, які належать до національних меншин України, навчатися рідною мовою — мовою національних меншин — у комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти, гарантоване частиною п'ятою статті 53 Конституції України. На думку авторів клопотання, ці положення встановлюють дискримінаційні переваги (привілеї) за мовними ознаками та ознакою етнічного походження. Крім того, як вважають народні депутати України, частиною третьою статті 7 оспорюваного закону на законодавчому рівні закріплюються дискримінаційні переваги щодо вивчення в державних і комунальних закладах освіти «англійської мови». Суб'єкт права на конституційне подання також стверджує, що положення статті 7 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII не узгоджуються із зобов'язаннями України щодо надання освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин у межах території, на якій такі мови використовуються (стаття 8 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин), та зазначає, що виходячи зі змісту статті 9 Конституції України порушення норм міжнародних договорів є порушенням Конституції України.

– У двох конституційних поданнях щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 2010 року № 3551–XII зі змінами, які встановлюють забезпечення державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах, зокрема, для учасників бойових дій, зазначених у пункті 19 частини першої статті 6 цього закону, та їхніх дітей, суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — стверджує, що формулювання «зазначених у пункті 19 частини першої статті 6 цього Закону» унеможливило отримання відповідної пільги частиною учасників бойових дій (працівниками підприємств, установ, організацій), які отримали свій статус за безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення. На думку автора клопотання, встановлення вказаної державної цільової підтримки не для всіх учасників бойових дій, а тільки для їх окремої групи має ознаки дискримінації.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами, які передбачають, що не підлягають розгляду звернення осіб, визнаних судом недієздатними, а також що скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вказує, що, на його думку, зазначені положення

створюють для недієздатних осіб несприятливі умови порівняно з іншими громадянами України, оскільки позбавляють їх права висловлювати свої думки щодо діяльності органів державної влади, просити сприяння у реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів, повідомляти про порушення чинного законодавства, вносити клопотання про визнання за ними відповідного статусу, вимагати поновлення порушених прав та захисту законних інтересів. Таким чином, оспорювані положення встановлюють розмежування між особами дієздатними, які можуть реалізувати своє право на звернення, та недієздатними, які таке право відповідно до вказаного закону не мають.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, частини другої статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551–XIV, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зазначає, що законодавець у вказаних нормах визначив певні групи осіб за професійною ознакою та встановив, що особи, які належать до цих груп, не несуть відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. У такий спосіб створено окремі привілейовані групи осіб, які не несуть відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень на рівних засадах із іншими особами. Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що у Конституції України передбачено випадки, коли посадові особи, віднесені до певних категорій, не можуть бути притягнуті до відповідальності та є недоторканими, і зазначає, що до таких посадових осіб належать лише народні депутати України, Президент України та судді. На думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оспорювані положення стосовно вказаного правового регулювання суспільних відносин порушують конституційну вимогу рівності перед законом і принцип заборони дискримінації.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII, яким засуджено комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими в Україні як злочинні, запроваджено заборону на публічне заперечення злочинного характеру цих тоталітарних режимів, заборону публічного використання та пропаганди їхньої символіки, встановлено обов'язок держави здійснювати розслідування та оприлюднення інформації про злочини, здійснені представниками цих тоталітарних режимів, встановлено відповідальність за порушення законодавства про заборону пропаганди комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та використання їхньої символіки, 46 народних депутатів України стверджують, що оспорюваний закон несправедливо забороняє людям бути об'єднаними ідеологією, яка має багатолітню історію, але не збігається з ідеологією політичних партій, що перебувають при владі, і це є дискримінацією.

Порушення конституційних прав громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на інформацію, а також законодавче встановлення цензури

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317–VIII 46 народних депутатів України висловлюють думку, що пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки юридичною особою, політичною партією, іншим об'єднанням громадян, друкованим засобом масової інформації та/або використання у назві символіки комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів є підставою для відмови в реєстрації та/або припинення діяльності юридичної особи, політичної партії, іншого об'єднання громадян, підставою для відмови в реєстрації та/або припинення випуску друкованого засобу масової інформації. Як вважають автори клопотання, Основний Закон України пов'язує заборону утворення та діяльності політичних партій та громадських організацій із їх протиправними програмними цілями та діями, а не з їх назвою чи використанням певної символіки. Заборона політичних партій, їх ліквідація, відмова від реєстрації як крайні заходи мають застосовуватися на підставі вичерпного переліку протиправних дій, які повинні розглядатися й оцінюватися виключно судами. Позасудове визначення політичної партії та її членів такими, що виключаються з політичного життя держави, через заборону їхнього світогляду та вираження ідей, а також введення таких інституцій, які, крім суду, наділяються повноваженнями визначати неправомірність дій/функціонування осіб/організацій чи об'єднань і призупиняти їх діяльність, суперечать Конституції України.

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що реалізація оспорюваного закону позбавляє громадян прав брати участь в управлінні державними справами та в розбудові суспільного життя в Україні на засадах політичної, економічної та ідеологічної різноманітності, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування на виборах, прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на інформацію, а також порушує приписи Конституції України щодо недопустимості цензури, у тому числі в засобах масової інформації.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Указу Президента України від 15 травня 2017 року № 133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» у частині введення в дію пунктів 271, 272, 273, 274, 275, 276, 287, 422, 423, 424, 425, 434, 435 додатка 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», яким визначено перелік юридичних осіб, до яких передбачається застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) строком на три роки, зокрема блокування активів (тимчасового обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном), заборони пере-

дання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності, заборони Інтернет-провайдером надання послуг із доступу користувачам мережі Інтернет до відповідних ресурсів/сервісів, 49 народних депутатів України висловлюють позицію, що у такий спосіб громадяни України позбавляються права вільного та безперешкодного доступу до інформації, обміну інформацією у зв'язку із блокуванням ряду інформаційних Інтернет-ресурсів/сервісів; обмежується право громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір; запроваджено цензуру шляхом введення заборони Інтернет-провайдером надавати послуги з доступу користувачам мережі Інтернет — громадянам України до відповідних ресурсів/сервісів; обмежується конституційне право громадян на володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Такі заходи, як вважають автори клопотання, порушують принцип пропорційності, спрямовані на обмеження політичних свобод громадян, не відповідають вимогам Конституції України, зокрема щодо можливості обмеження конституційного права на інформацію лише законом (стаття 34) та можливості обмеження прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 64), який в Україні не введено.

Порушення конституційних прав громадян під час проведення кримінального провадження та унеможливлення їх судового захисту

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 368² Кримінального кодексу України, які встановлюють кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, суб'єкт права на конституційне подання — 59 народних депутатів України — стверджує, що встановлення відповідальності за незаконне збагачення базується на припущенні стосовно незаконності підстав набуття активів у значному розмірі, що порушує конституційний принцип презумпції невинуватості. Вказані положення покладають саме на обвинуваченого обов'язок доводити законність підстав набуття у власність активів у значному розмірі, ставлячи тим самим сторону обвинувачення у привілейоване становище в порівнянні зі стороною захисту. У разі неподання обвинуваченим відповідних доказів особа може бути визнана винною у незаконному збагаченні та нести за це кримінальну відповідальність, що нівелює гарантовані пунктами 1, 3 частини другої статті 129 Конституції України основні засади судочинства. Народні депутати України вважають, що положення статті 383² Кримінального кодексу України допускають можливість притягнення особи до кримінальної відповідальності двічі — за незаконні діяння, які стали підставою для набуття у власність активів у значних розмірах (тобто за незаконність підстав набуття активів у значних розмірах), та за набуття активів у значних розмірах на таких підставах, що суперечить частині першій статті 61 Основного Закону України. Крім того, як зазначає суб'єкт права на конституційне подання, оспорювані положення «дозволяють поширити свою дію на діяння, скоєні до набрання ними чинності».

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 309 Кримінального процесуального

кодексу України, відповідно до яких скарги на інші (тобто не передбачені частинами першою, другою цієї статті) ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вказує, що, на його думку, положення частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України в системному зв'язку з положеннями частин першої, другої цієї статті унеможливають невідкладне оскарження ухвал слідчого судді про надання дозволу на проникнення, огляд та обшук житла особи до суду апеляційної інстанції. Таким чином, особи, у чиє право на недоторканність житла (іншого володіння) було здійснено втручання на підставі відповідної ухвали слідчого судді, не мають засобу юридичного захисту у разі небезпідставної скарги стосовно нелегітимності такого втручання. Автор клопотання вважає, що, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції вказаних ухвал слідчих суддів, законодавець допустив непропорційність між метою та вжитими для її досягнення заходами. Отже, оспорювані положення встановлюють непропорційне обмеження прав осіб, у чиє право на недоторканність житла здійснено втручання на підставі ухвали слідчого судді, на апеляційний перегляд справи, що порушує сутнісний зміст права особи на судовий захист.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якими слідчим органам Державної кримінально-виконавчої служби України надано повноваження здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що законодавець віддав функцію розслідування злочинів, які вчинені безпосередньо працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України або у зв'язку з невиконанням ними своїх прямих обов'язків, працівникам вказаної служби, які ієрархічно, інституційно підконтрольні та підзвітні керівнику цієї служби. Таке законодавче регулювання унеможлиблює здійснення незалежного розслідування за відповідними скаргами, що, в свою чергу, призводить до невиконання державою конституційного обов'язку забезпечувати ефективне розслідування відповідних злочинів.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якими застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних на стадії досудового розслідування, за відсутності відповідних клопотань сторін кримінального провадження вважається продовженим, суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — висловлює позицію, що вказані положення порушують право людини на свободу та особисту недоторканність. На думку автора клопотання, закріплення норми, згідно з якою запобіжний захід у виді тримання особи під вартою або домашнього арешту має вважатися продовженим у разі відсутності клопотань сторін про зміну або скасування такого заходу, позбавляє особу належного захисту від свавілля.

Законодавче закріплення дискреційних повноважень органів державної влади

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456–VI у редакції Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20 грудня 2016 року № 1789–VIII, відповідно до яких під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вказує, що згідно з положеннями абзацу другого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» цього кодексу для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб. На думку автора клопотання, оспорювані положення є підставою для втручання в особисте життя людини, оскільки наділяють державний орган повноваженнями збирати, зберігати, використовувати конфіденційну інформацію про неї без її згоди, тобто надають такому органу необмежену дискрецію. Відсутність чіткого визначення змісту та обсягу персональних даних, що збираються та зберігаються, і наявність у державного органу дискреційних повноважень без визначення їх меж у законі неминуче призведуть до свавільного втручання у право людини на особисте життя.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII у частині, що дозволяє поліції під час наповнення баз (банків) даних стосовно осіб, затриманих за підозрою у вчиненні правопорушень (адміністративне затримання, затримання згідно з дорученнями органів правопорядку, затримання осіб органами досудового розслідування, адміністративний арешт, домашній арешт), забезпечувати збирання, накопичення біометричних даних у вигляді зразків ДНК, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини обґрунтовує неконституційність вказаних положень відсутністю в цьому та інших законах захисних положень, які б обмежували дискрецію державного органу, забезпечували належний захист від свавільного втручання у право на особисте життя шляхом відібрання і зберігання зразків ДНК без згоди особи, що, на його думку, не відповідає положенням статті 3, частин першої, другої статті 8, частин першої, другої статті 32 Конституції України.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого частини першої статті 208 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якими уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо

тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вказує, що, на його думку, оспорювані положення надають необмежену дискрецію уповноваженим службовим особам у прийнятті рішення щодо обмеження права особи на свободу, а саме на власний розсуд оцінювати, чи вказують обставини конкретної справи на можливість втечі підозрюваного, і з урахуванням виключно своєї оцінки, без можливості підозрюваного висловити власну позицію чи надати аргументи, приймати рішення щодо обмеження права підозрюваного на свободу.

Законодавче регулювання права власності на землю

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами суб'єкт права на конституційне подання — 45 народних депутатів України — стверджує, що Кабінет Міністрів України вказаною постановою, тобто підзаконним актом, фактично врегулював питання набуття права власності на землю, що не відповідає нормам Конституції України та не узгоджується з частиною першою статті 116 Земельного кодексу України, за якою «правовий режим власності та користування землею визначається виключно законами України». Цією ж постановою Кабінет Міністрів України затвердив загальнодержавну програму щодо використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної форми власності та розпорядження ними, яка не схвалена Верховною Радою України. Таким чином, на думку авторів клопотання, Кабінет Міністрів України, врегулювавши питання розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної форми власності, вийшов за межі своїх повноважень.

– У конституційному поданні щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження мораторію (заборони) на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення до врегулювання на законодавчому рівні процедури обігу земель сільськогосподарського призначення та розроблення необхідних нормативно-правових актів, але не раніше 1 січня 2018 року, 55 народних депутатів України висловлюють думку, що мораторій, встановлений оспорюваними нормами, фактично перешкоджає реалізації конституційних засад вільного підприємництва як необхідної умови для забезпечення добробуту власною працею для юридичних і фізичних осіб та нівелює сутність права власності на землю, позбавляючи власника правомочності щодо розпорядження земельною ділянкою. Обмеження реалізації права на розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення, на думку суб'єкта права на конституційне подання, свідчить, що така форма регулювання правовідносин погіршує, а не поліпшує конституційно-правове становище кожної людини, стимулює тіньовий ринок землі сільськогосподарського призначення та корупцію у цій сфері.

Недоторканність народних депутатів України

– У конституційному поданні щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 62, частин першої, третьої статті 80 Конституції України, згідно з якими «обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях», «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність», «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», 59 народних депутатів України просять Суд дати офіційне тлумачення наведених положень в аспекті таких питань: чи включає депутатська недоторканність заборону порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, без отримання згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності; чи вважається порушенням депутатської недоторканності прослуховування народного депутата України під час його спілкування з третіми особами та відеоконтролю місць загального доступу, де він перебуває, якщо не було надано згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності; чи може обвинувачення ґрунтуватися на доказах, отриманих із порушенням гарантій депутатської недоторканності, встановлених частинами першою, третьою статті 80 Конституції України, а саме при прослуховуванні народного депутата України під час його спілкування з третіми особами та відеоконтролю місць загального доступу, де він перебуває, якщо не було надано згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що депутатська недоторканність включає заборону порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих дій, що обмежують права і свободи народного депутата України, а також передбачає захист парламентаря від втручання в його спілкування та гарантію, що всі розмови та інформація, якою він обмінюється, є захищеними. На думку авторів клопотання, виключною умовою порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів до народного депутата України є санкціоноване судом проведення слідчих дій після отримання відповідної згоди Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності; прослуховування розмови народного депутата України без отримання згоди Верховної Ради України на притягнення його до кримінальної відповідальності, навіть за наявності дозволу суду на прослуховування іншої сторони цієї розмови, суперечить його конституційному статусу.

Отже, у 2017 році в конституційних поданнях найчастіше порушувалися такі питання:

– звуження змісту та обсягу конституційних прав громадян, зокрема внаслідок ухвалення або внесення змін до законів України, які регулюють питання соціального захисту, оплати праці та пенсійного забезпечення окремих категорій громадян;

- порушення конституційних прав окремих категорій громадян внаслідок закріплення дискримінаційного законодавчого регулювання;
- порушення конституційних прав громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на інформацію, а також законодавче встановлення цензури;
- порушення конституційних прав громадян під час проведення кримінального провадження та унеможливлення їх судового захисту;
- законодавче закріплення дискреційних повноважень органів державної влади;
- законодавче регулювання права власності на землю;
- недоторканність народних депутатів України (в аспекті офіційного тлумачення депутатського імунітету та його юридичного скасування шляхом внесення змін до Конституції України).

Обґрунтовуючи свої позиції, автори клопотань найчастіше звертали увагу на необхідність дотримання в Україні принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Суб'єкти права на конституційне подання також наголошували на необхідності дотримання чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що відповідно до частини першої статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

З огляду на це актуальні питання порушив Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у конституційному поданні щодо офіційного тлумачення частини першої статті 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, в аспекті питань: якщо вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), зміст якої тлумачиться і конкретизується в рішеннях Європейського суду з прав людини, відрізняються від вимог національного законодавства, чи мають застосовуватися вимоги Конвенції як нормативно-правового акта вищої сили (тобто чи є Конвенція нормативно-правовим актом вищої сили порівняно з національним законодавством); чи є рішення Європейського суду з прав людини, постановлені у справах не проти України, джерелом права в Україні. Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що суди неоднозначно застосовують положення статті 9 Конституції України, коли йдеться про застосування Конвенції та правових позицій Європейського суду з прав людини, викладених у його рішеннях. В одних випадках вони вважають, що правові позиції щодо тлумачення Конвенції, які містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини у справах як проти України, так і проти інших держав, підлягають застосуванню при вирішенні справ. У разі якщо застосування відповідного національного законодавства призведе до порушення Конвенції, справу необхідно вирішувати із застосуванням правових позицій Європейського суду з прав людини, а не національного законодавства. Таким чином, правовим позиціям Європейського суду з прав людини надається пріоритет порівняно з національним законодавством. В інших випадках суди розглядають рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України як такі, що є джерелом права в Україні, а рішення цього суду у справах проти інших держав — як такі, що не мають правового значення та не є джерелом права в Україні,

оскільки вони постановлені у справах не проти України. Наведене свідчить про неоднакове розуміння судами місця та ролі Конвенції як міжнародного договору в національній правовій системі та рішень Європейського суду з прав людини, що призводить до неоднозначності при вирішенні спорів, підривання стабільності судової практики, непрогнозованості висновків суду, порушення принципу правової визначеності, систематичного недотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань стосовно гарантування кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, прав і свобод, визначених у розділі I Конвенції.

Найчастіше у 2017 році в конституційних поданнях оспорювалися положення Кримінального процесуального кодексу України, Бюджетного кодексу України, законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 року № 1105–XIV (у різних редакціях), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII.

1.2. Конституційні звернення

До Суду у 2017 році було внесено конституційне звернення Верховної Ради України стосовно надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Вказаним законопроектом пропонувалося виключити з Конституції України частини першу, третю статті 80, тобто скасувати депутатський імунітет, залишивши депутатський індемнітет. До Суду було також внесено конституційне звернення Верховної Ради України стосовно надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203), яким передбачалося внести зміни до статті 80 Конституції України, виклавши її в новій редакції, згідно з якою «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп». Внесення таких змін також матиме наслідком скасування депутатського імунітету.

Протягом 2017 року до Суду надійшло 104 конституційних звернення громадян і юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України. Однак із набранням чинності 30 вересня 2016 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII Суд здійснює офіційне тлумачення виключно Конституції України за конституційними поданнями визначених суб'єктів. Суд вказані конституційні звернення не розглядав. Секретаріат Суду надав авторам таких клопотань роз'яснення щодо змін у повноваженнях Суду та порядку звернення громадян до нього, зокрема щодо можливості звернення з конституційною скаргою.

1.3. Конституційні скарги

З моменту запровадження в Україні інституту конституційної скарги, а саме з 30 вересня 2016 року, до 31 грудня 2017 року до Суду надійшло 474 конституцій-

ні скарги, з них 118 — до набрання чинності Законом, 356 — після набрання чинності Законом.

У період із 3 по 19 серпня 2017 року Секретаріат Суду здійснив перевірку конституційних скарг, які були подані до набрання чинності Законом, на відповідність вимогам пунктів 3, 4 розділу III «Прикінцеві положення» Закону та встановив відповідність цим вимогам 14 конституційних скарг. 71 конституційна скарга не відповідала вимогам Закону, у зв'язку з чим згідно з пунктом 4 розділу III «Прикінцеві положення» Закону авторам цих клопотань направлено повідомлення, які містять роз'яснення, в чому полягає невідповідність таких скарг вимогам Закону, та інформацію про можливість у строк до 3 листопада 2017 року привести конституційні скарги у відповідність до вимог Закону. Щодо 33 конституційних скарг виявлено, що остаточні судові рішення у справах осіб, які з ними звернулися, набрали законної сили до 30 вересня 2016 року, а тому на виконання вимог абзацу другого пункту 3 розділу III «Прикінцеві положення» Закону їх повернуто заявникам.

За станом на 31 грудня 2017 року Секретаріат Суду здійснив попередню перевірку на відповідність за формою вимогам Закону конституційних скарг, які надійшли до Суду після набрання чинності Законом, за результатами якої:

– встановлено, що 83 конституційні скарги за формою відповідають вимогам Закону;

– повернуто авторам клопотань 273 конституційні скарги як такі, що за формою не відповідають вимогам Закону, з роз'ясненнями щодо необхідності усунення недоліків у їх оформленні.

Усього за 2017 рік між суддями Суду розподілено 94 конституційні скарги.

Варто зазначити, що з 94 розподілених конституційних скарг 43 подані повторно (тобто з урахуванням та подальшим усуненням недоліків, які були виявлені Секретаріатом Суду під час попередньої перевірки конституційних скарг).

Всього авторам клопотань повернуто 367 конституційних скарг як такі, що за формою не відповідають вимогам Закону.

Аналіз конституційних скарг щодо найчастіше оспорюваних суб'єктами права на конституційну скаргу норм законодавчих актів

Опрацювання Секретаріатом Суду конституційних скарг вказує на те, що суб'єкти права на конституційну скаргу найчастіше оспорювали положення таких законодавчих актів:

- Закон України «Про державну службу» — 59 конституційних скарг;
- Закон України «Про прокуратуру» — 22 конституційні скарги;
- Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» — 5 конституційних скарг;
- Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» — 5 конституційних скарг;
- Закон України «Про виконавче провадження» — 9 конституційних скарг;
- закони про Державний бюджет України (2011–2016 рр.) — 13 конституційних скарг;
- Закон України «Про судовий збір» — 4 конституційні скарги;
- Цивільний процесуальний кодекс України — 34 конституційні скарги;

- Цивільний кодекс України — 9 конституційних скарг;
 - Кримінальний процесуальний кодекс України — 43 конституційні скарги;
 - Кримінальний кодекс України — 3 конституційні скарги;
 - Кодекс адміністративного судочинства України — 25 конституційних скарг;
 - Кодекс України про адміністративні правопорушення — 11 конституційних скарг;
 - Господарський процесуальний кодекс України — 1 конституційна скарга;
 - Земельний кодекс України — 3 конституційні скарги;
 - Сімейний кодекс України — 3 конституційні скарги;
 - Митний кодекс України — 5 конституційних скарг;
 - Податковий кодекс України — 6 конституційних скарг.
- Здебільшого в конституційних скаргах порушувалися питання щодо:
- соціального/пенсійного забезпечення державних службовців, працівників прокуратури, військовослужбовців, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (зокрема, стосовно порядку перерахунку та припинення індексації пенсій);
 - забезпечення права на апеляційний перегляд справи та касаційне оскарження судового рішення.

Детальний аналіз питань, які найчастіше порушувалися в конституційних скаргах, викладено в таблиці:

Таблиця основних питань, порушених у конституційних скаргах

№ п/п	Закони України, норми яких найчастіше оспоровалися	Питання, які найчастіше порушувалися
1	Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–ХІІ Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII	– щодо перерахунку пенсії державних службовців у зв'язку з підвищенням розміру заробітної плати працюючим державним службовцям (стаття 37 ¹); – щодо права на перерахунок пенсії державного службовця (стаття 90);
2	Кримінальний процесуальний кодекс України	– щодо неможливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування (статті 303, 304); – щодо неможливості апеляційного та касаційного оскарження деяких ухвал суду (статті 307, 424); – щодо неможливості оскарження «інших» ухвал слідчого судді під час досудового розслідування (стаття 309);
3	Цивільний процесуальний кодекс України	– щодо процесуальних прав і обов'язків позивача та відповідача протягом усього часу розгляду справи (стаття 31); – щодо неможливості апеляційного та касаційного оскарження ухвал суду першої інстанції окремо від рішень суду (стаття 293); – щодо забезпечення судами права на касаційне оскарження (стаття 324); – щодо підстав для відмови у відкритті касаційного провадження у справі (стаття 328); – щодо обмеження строку подання заяв про перегляд справи у зв'язку з нововиявленими обставинами після закінчення

		строку (трьох років з дня набрання судовим рішенням законної сили) (стаття 362);
4	Кодекс адміністративного судочинства України	– щодо забезпечення права на касаційне оскарження у справах скороченого провадження (стаття 183 ²); – щодо обмеження тримісячним строком подання заяв про перегляд судових рішень (стаття 238); – щодо підстав повернення заявнику заяви про перегляд судових рішень (стаття 239 ²);
5	Кодекс України про адміністративні правопорушення	– щодо забезпечення права на касаційне оскарження у справах про адміністративне правопорушення (стаття 294);
6	Податковий кодекс України	– щодо призначення судом документальної позапланової податкової перевірки платника податку в процесі кримінального провадження (підпункт 78.1.11 пункту 78.1 статті 78); – щодо встановлення граничного строку (1095 днів) для подання заяви на повернення надмірно сплачених податків суб'єктом господарської діяльності, що настає за днем здійснення такої переоплати або отримання права на таке відшкодування (пункт 102.5 статті 102);
7	Закон України «Про прокуратуру»	– щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури (стаття 86);
8	Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606–XIV	– щодо незгоди з підставами для відкриття, припинення та закінчення виконавчого провадження (стаття 49);
9	закони про Державний бюджет України (2011–2016 рр.)	– щодо припинення індексацій пенсій

До Суду найчастіше звертались громадяни України з клопотаннями щодо соціальних питань з метою захисту своїх прав, встановлених у законодавчих актах, які зазнали змін останнім часом, зокрема стосовно правового регулювання питань оплати праці, пенсійного забезпечення окремих категорій громадян (військово-службовців, державних службовців, працівників прокуратури, професійних суддів). Конституційні скарги стосувались перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) внесення змін до законів України, якими скасовано або змінено положення щодо порядку призначення, перерахунку й розміру матеріального забезпечення. Також громадяни та юридичні особи звертались із конституційними скаргами стосовно реалізації права кожного на перегляд судового рішення, зокрема в апеляційному та касаційному порядку, про оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування.

Найчастіше в конституційних скаргах оскаржувались положення законів України, що регулюють питання про перерахунок пенсій державних службовців, працівників прокуратури, військовослужбовців, про оплату праці працівників прокуратури, виплату вихідної допомоги у зв'язку з виходом у відставку суддів (закони України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723–XII, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889–VIII, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII, «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та

деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262–XII, «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII, «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213–VIII, «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28 грудня 2014 року № 80–VIII, «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928–VIII), та законів України, що регулюють питання здійснення судочинства, забезпечення права на справедливий суд, що передбачає право на апеляційне та касаційне оскарження рішень суду (Кримінальний процесуальний кодекс України; Кодекс адміністративного судочинства України; Цивільний процесуальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення).

2. Зміст актів, ухвалених Судом у 2017 році

2.1. Норми яких актів було визнано неконституційними

Суд визнав неконституційними, зокрема:

– положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з яким застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних на стадії досудового розслідування, за відсутності відповідних клопотань сторін кримінального провадження вважається продовженим (Рішення Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017);

– пункт 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556–VII зі змінами, відповідно до якого не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року» (Рішення Суду у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017);

– частину дев'яту статті 61, частину третю статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI зі змінами, які передбачали можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням з'їзду (зборів, конференції) політичної партії (Рішення Суду у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному

окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017);

– пункт 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» від 16 лютого 2016 року № 1006–VIII, який передбачав можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням з'їзду (зборів, конференції) політичної партії (Рішення Суду у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

2.2. Конституційні права і свободи, які були порушені актами, визнаними Судом неконституційними

Право на свободу та особисту недоторканність:

у Рішенні Суду від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017, за яким неконституційним визнано положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України (застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних на стадії досудового розслідування, за відсутності відповідних клопотань сторін кримінального провадження вважається продовженим), йдеться, зокрема, про таке:

«...право на свободу та особисту недоторканність (частина перша статті 29 Конституції України) є одним з визначальних та фундаментальних конституційних прав людини. Наявність свободи у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації; право на свободу передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо; право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011; абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Частина друга статті 29 Конституції України передбачає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

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

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

«...Конституційний Суд України вважає, що слід визначити такі обов'язкові вимоги до правомірного арешту або тримання під вартою: по-перше, арешт чи тримання під вартою має здійснюватися виключно на підставі належним чином вмотивованого рішення суду; по-друге, підстави та порядок застосування цих запобіжних заходів мають бути визначені в законі та повинні відповідати конституційним гарантіям справедливої судової процедури та принципу верховенства права.

Оскільки метою статті 29 Конституції України є недопущення свавільного обмеження (позбавлення) свободи чи особистої недоторканності особи, то дотримання зазначених вимог є обов'язковим» (абзаци восьмий — дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

«Право на свободу та особисту недоторканність, як і будь-яке інше право, потребує захисту від свавільного обмеження, для чого вимагається періодичний судовий контроль за обмеженням чи позбавленням свободи та особистої недоторканності, що має здійснюватися у визначені законом часові інтервали» (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

«Конституційний Суд України... вважає, що право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України. Обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та виключно на підставі вмотивованого рішення суду» (абзац тринадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

«...обґрунтованість застосування запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема домашнього арешту та тримання під вартою, має піддаватися судовому контролю через певні проміжки часу, періодично об'єктивним та неупередженим судом на предмет перевірки наявності чи відсутності ризиків, за яких вказані запобіжні заходи застосовуються, у тому числі при закінченні досудового розслідування, коли

деякі ризики вже можуть зникнути» (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

«...продовження дії заходів забезпечення кримінального провадження, а саме запобіжних заходів у виді домашнього арешту та тримання під вартою, обраних під час досудового розслідування, без перевірки судом обґрунтованості підстав для їх застосування, суперечить вимогам обов'язкового періодичного судового контролю за застосуванням запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням права особи на свободу та особисту недоторканність, закріпленого у частині другій статті 29 Конституції України, згідно з якою «ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом» (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини).

«Конституційний Суд України вважає, що запобіжні заходи (домашній арешт та тримання під вартою), які обмежують гарантоване частиною першою статті 29 Конституції України право людини на свободу та особисту недоторканність, можуть бути застосовані судом на новій процесуальній стадії — стадії судового провадження, зокрема під час підготовчого судового засідання, лише за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставі та в порядку, встановлених законом.

Така позиція Конституційного Суду України узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, який у рішенні від 15 грудня 2016 року у справі «Ігнатов проти України» вказав, що судовий контроль на новій процесуальній стадії при продовженні дії запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням права особи на свободу та особисту недоторканність, має відбуватися з обґрунтуванням підстав такого продовження (пункт 36).

Конституційний Суд України зазначає, що висновки слідчого судді щодо будь-яких обставин, які стосувалися суті підозри, обвинувачення та були взяті до уваги при обґрунтуванні запобіжного заходу, обраного під час досудового розслідування, для суду на стадії судового провадження не є преюдиційними. У підготовчому провадженні суд має перевірити обґрунтованість застосування запобіжного заходу щодо обвинуваченого, пов'язаного з обмеженням його права на свободу та особисту недоторканність, та прийняти вмотивоване рішення, незважаючи на те, чи закінчився строк дії ухвали слідчого судді, постановленої на стадії досудового розслідування про обрання такого запобіжного заходу» (абзаци шостий — восьмий пункту 4 мотивувальної частини).

«Конституційний Суд України вважає, що продовження судом під час підготовчого судового засідання застосування заходів забезпечення кримінального провадження щодо запобіжних заходів у виді домашнього арешту та тримання під вартою за відсутності клопотань прокурора порушує принцип рівності усіх учасників судового процесу, а також принцип незалежності та безсторонності суду, оскільки суд стає на сторону обвинувачення у визначенні наявності ризиків за статтею 177 Кодексу [Кримінальний процесуальний кодекс України], які впливають на необхідність продовження домашнього арешту або тримання під вартою на стадії судового провадження у суді першої інстанції. Коли суддя за відсутності клопотань сторін (прокурора) ініціює питання продовження тримання обвинуваченого під вартою або домашнім арештом, він виходить за межі судової функції і фактично стає на сторону обвинувачення, що є порушенням принципів незалеж-

ності і безсторонності судової влади» (абзац дев'ятий пункту 5 мотивувальної частини).

Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

«2.3. Виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів.

Конституція України покладає на законодавця зобов'язання визначити порядок і умови реалізації громадянами України виборчого права (частина перша статті 38, пункти 20, 21 частини першої статті 92), у тому числі порядок висування кандидатів у народні депутати України. Верховна Рада України, здійснюючи відповідне правове регулювання, не може спотворювати чи скасовувати виборчі права громадян України і має забезпечити умови для здійснення ними вільного волевиявлення, а також повагу до результатів такого волевиявлення як демократичного вибору громадян 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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за ініціативою цієї партії та на її розсуд спотворює результати народного волевиявлення, яке здійснюється через вибори народних депутатів України, та призводить до необґрунтованих і непропорційних обмежень виборчого права громадян України. Це ставить результати такого волевиявлення в залежність від рішення відповідного вищого керівного органу партії — з'їзду, зборів або конференції. Обмеження виборчого права полягає і в тому, що статус кандидата у народні депутати України, підтверджений виборцями шляхом голосування на виборах народних депутатів України, може бути скасований рішенням партії після проведення таких виборів та встановлення їх результатів.

Таким чином, можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після голосування та встановлення результатів виборів народних депутатів України суперечить сутності демократичних виборів та конституційному праву громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (підпункт 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

«...реалізуючи своє виборче право, виборець підтримує усіх кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від однієї партії або не підтримує жодного з них. Черговість кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії після їх офіційної реєстрації не може змінюватися ні партією, ні виборцями на жодній зі стадій виборчого процесу.

Персональний склад виборчого списку від партії і черговість кандидатів у народні депутати України у ньому впливають на формування політичної волі виборців та її подальше втілення в юридично значущі дії на стадії голосування. Виключення партією зі свого виборчого списку одного чи кількох кандидатів у народні депутати України, які не були визнані обраними народними депутатами України за результатами виборів народних депутатів України, змінює черговість кандидатів у народні депутати України у цьому списку та фактично означає перегляд результатів виборів народних депутатів України, тобто спотворює народне волевиявлення.

Подолання виборчого бар'єру партією за результатами голосування (отримання виборчим списком від партії п'яти і більше відсотків голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчих списків від партій) означає не лише набуття певними кандидатами у народні депутати України, включеними до виборчого списку від цієї партії, статусу народного депутата України, але й виникнення у решти кандидатів у народні депутати України, включених до цього виборчого списку, можливості набуття такого статусу у майбутньому без проведення повторного голосування чи повторних виборів народних депутатів України.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що обов'язковою складовою результатів виборів народних депутатів України є не лише встановлення переліку кандидатів у народні депутати України, які обрані народними депутатами України, але й офіційне визнання та підтвердження визначеної партією черговості кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії, за якими зберігається зазначений статус та які можуть у подальшому стати народними депутатами України у разі виникнення необхідності у заміщенні народних депутатів України, обраних у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких були достроково припинені.

Принцип вільних виборів реалізовується через такі основні складові, як свобода формування та вираження виборцем своїх поглядів; об'єктивне й точне офіційне встановлення результатів виборів, позбавлене фальсифікацій; визнання результатів виборів та повага до демократичного вибору громадян України. Увесь виборчий процес має бути організований та проведений таким чином, щоб забезпечити не лише можливість безперешкодного волевиявлення виборців, але й повагу до результатів виборів.

Конституційний Суд України наголошує, що вибори народних депутатів України можуть вважатися вільними та демократичними, тобто такими, що проводяться на демократичних засадах та з дотриманням демократичних процедур, лише за умов свободи вираження поглядів, вільного обігу інформації, свободи політичної діяльності, багатопартійності й політичної, ідеологічної та соціально-культурної багатоманітності. Дотримання зазначених умов має передувати голосуванню на виборах народних депутатів України як усталена політична практика, заснована на політичній конкуренції та рівності суб'єктів виборчого процесу й позбавлена загрози переслідування, тиску або інших неправомірних дій щодо таких суб'єктів.

Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії суперечить принципу вільних виборів, оскільки може призвести до перегляду

результатів вільного та демократичного вибору громадян України після встановлення результатів виборів народних депутатів України» (абзаци шостий — дванадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

У рішеннях Суду, прийнятих у 2017 році, йшлося також про порушення таких конституційних принципів і положень:

– *принципи народовладдя, вільних демократичних виборів і демократичної держави:*

«Народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України виходить з того, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими; реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Результати вільних виборів народних депутатів України, що відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, є обов'язковими як для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і для суб'єктів виборчого процесу, у тому числі для партій і виборців. Оскільки результати виборів народних депутатів України визначаються виключно голосуванням виборців, партія не має права на свій розсуд змінювати ці результати через прийняття рішень, наслідком яких є виключення з її виборчого списку одного або кількох кандидатів у народні депутати України та зміна черговості їх розташування у цьому списку. Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням партії є несумісним із принципами народовладдя, вільних виборів і демократичної держави» (абзаци перший — третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

«...реалізуючи своє виборче право, виборець підтримує усіх кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від однієї партії або не підтримує жодного з них. Черговість кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії після їх офіційної реєстрації не може змінюватися ні партією, ні виборцями на жодній зі стадій виборчого процесу.

Персональний склад виборчого списку від партії і черговість кандидатів у народні депутати України у ньому впливають на формування політичної волі виборців та її подальше втілення в юридично значущі дії на стадії голосування. Виключення партією зі свого виборчого списку одного чи кількох кандидатів у народні депутати України, які не були визнані обраними народними депутатами України за результатами виборів народних депутатів України, змінює черговість кандидатів у народні депутати України у цьому списку та фактично означає перегляд результатів виборів народних депутатів України, тобто спотворює народне волевиявлення.

...Принцип вільних виборів реалізовується через такі основні складові, як свобода формування та вираження виборцем своїх поглядів; об'єктивне й точне офіційне встановлення результатів виборів, позбавлене фальсифікацій; визнання результатів виборів та повага до демократичного вибору громадян України. Увесь виборчий процес має бути організований та проведений таким чином, щоб забезпечити не лише можливість безперешкодного волевиявлення виборців, але й повагу до результатів виборів.

...Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії суперечить принципу вільних виборів, оскільки може призвести до перегляду результатів вільного та демократичного вибору громадян України після встановлення результатів виборів народних депутатів України» (абзаци шостий, сьомий, десятий, дванадцятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

«Конституційний Суд України дійшов висновку, що можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням її з'їзду (зборів, конференції), передбачена частиною дев'ятою статті 61, частиною третьою статті 105 Закону № 4061, суперечить принципам народовладдя; правової визначеності та правомірних очікувань як складовим принципам верховенства права; свободи політичної діяльності; вільних виборів та вільного волевиявлення виборців; вільного депутатського мандата (частина друга статті 5, частина перша статті 8, частина четверта статті 15, стаття 71, статті 79–81, 84 Конституції України). Зазначені положення Закону № 4061 порушують право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України), уможливають заперечення партією політичної волі виборців, втіленої у результатах голосування на виборах народних депутатів України, та суперечать засадам конституційного ладу України» (абзац п'ятий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

– *принцип верховенства права:*

«Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

«...оспорювана норма Закону № 1556 [пункт 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556–VII] є невизначеною, оскільки з її змісту незрозуміло, яким критерієм необхідно керуватися при визначенні, чи є закон України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 року, «диктаторським» (абзац дев'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

«Згідно із принципом правової визначеності як одним із елементів принципу верховенства права обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустимі, зокрема, за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, якими встановлюються такі обмеження.

...Конституційний Суд України дійшов висновку, що, приймаючи рішення про висування конкретної особи кандидатом у народні депутати України в складі

свого виборчого списку, партія має діяти з усвідомленням політичної відповідальності за діяльність цієї особи як у статусі кандидата у народні депутати України, так і у статусі народного депутата України. Під час формування виборчого списку партія повинна враховувати, що її рішення буде підставою для виникнення відносин між нею і внесеними до її виборчого списку громадянами України. З огляду на те, що громадяни України є єдиними конституційно визнаними суб'єктами виборчого права, а кандидати у народні депутати України мають публічно-правовий статус, реалізація ними пасивного виборчого права після офіційної реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку від партії, не може залежати від партії, яка їх висунула та сформувала виборчий список.

Виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України призводить до довільної зміни черговості кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії і, як наслідок, до збільшення ймовірності набуття статусу народного депутата України кандидатом у народні депутати України, дані про якого розміщені у виборчому списку від партії після даних про кандидата у народні депутати України, виключеного з виборчого списку за рішенням партії. Таке виключення ставить партію, яка сформувала виборчий список, над виборцями та зумовлює безпосередню залежність кандидата у народні депутати України від партії.

Таким чином, партія замість сприяння «формуванню і вираженню політичної волі громадян» (частина друга статті 36 Конституції України) заперечує політичну волю виборців, втілену у результатах голосування на виборах народних депутатів України.

Існування можливості виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України спричиняє також правову невизначеність щодо набуття кандидатами у народні депутати України статусу народного депутата України. Крім того, саме виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії спотворює волевиявлення виборців та порушує принцип правомірних очікувань і виборців, і кандидатів у народні депутати України» (абзаци другий, четвертий — сьомий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

«Конституційний Суд України дійшов висновку, що можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням її з'їзду (зборів, конференції), передбачена частиною дев'ятою статті 61, частиною третьою статті 105 Закону № 4061 [Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061–VI], суперечить принципам народовладдя; правової визначеності та правомірних очікувань як складовим принципам верховенства права; свободи політичної діяльності; вільних виборів та вільного волевиявлення виборців; вільного депутатського мандата (частина друга статті 5, частина перша статті 8, частина четверта статті 15, стаття 71, статті 79–81, 84 Конституції України). Зазначені положення Закону № 4061 порушують право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та

органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України), уможливають заперечення партією політичної волі виборців, втіленої у результатах голосування на виборах народних депутатів України, та суперечать засадам конституційного ладу України» (абзац п'ятий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

– принцип заборони зворотної дії законів у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи:

«2.7. У пункті 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1006 [Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» від 16 лютого 2016 року № 1006–VIII] зазначено: «Дія цього Закону поширюється на виборчі списки кандидатів у народні депутати України від політичних партій, які були суб'єктами виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року».

За частиною першою статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Відповідно до цієї правової норми дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99).

Частина перша статті 58 Конституції України передбачає зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів лише у тих випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, однак Закон № 1006 не стоується відповідальності особи.

Дія Закону № 1006, що запровадив можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням її з'їзду (зборів, конференції), усупереч вимогам статті 58 Конституції України поширюється на виборчі списки кандидатів у народні депутати України від партій — суб'єктів виборчого процесу на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року, які були сформовані відповідно до Закону № 4061 до внесення до нього змін, за яким таке виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії не допускалося.

Прийняття Закону № 1006 призвело до погіршення правового становища кандидатів у народні депутати України від партій, у тому числі тих, які набули відповідного статусу до набрання ним чинності. Таким чином, пункт 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1006 порушує формально-юридичну визначеність правовідносин за участю зазначених суб'єктів виборчого процесу, оскільки він запроваджує перегляд як відомих заздалегідь умов, за якими проводилися позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року, так і їх результатів.

Отже, пункт 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1006 суперечить частині першій статті 8, частині першій статті 58 Конституції України»

(підпункт 2.7 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

– *право на депутатський індемнітет:*

«...Конституцією України визнане та гарантоване право на депутатський індемнітет [частина друга статті 80], а отже, встановлені додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини гарантії недоторканності представника Українського народу.

Конституційний Суд України наголошує, що ніхто, у тому числі Верховна Рада України, не може притягнути народного депутата України до відповідальності за висловлювання і голосування у парламенті та його органах.

Депутатський індемнітет має довічний характер, що виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень. Це підтверджується юридичною позицією Конституційного Суду України, який вказав, що народний депутат України і після припинення депутатських повноважень не може бути притягнений до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99).

Конституційний Суд України звертає увагу, що депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру, адже частиною другою статті 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп. Проте Основним Законом України не встановлено жодних інших застережень стосовно голосування народного депутата України у парламенті та його органах. Тобто право вільного голосу народного депутата України у Верховній Раді України та її органах є абсолютним, тому він не може нести юридичної відповідальності за результати голосування» (абзаци п'ятий — восьмий пункту 3 Рішення Суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

«3.2. Перевіряючи пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 [Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556–VII] у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 415 [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] на предмет його відповідності частині другій статті 80 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з того, що виконувач обов'язків керівника закладу вищої освіти, який підпадає під дію пункту 7 частини другої статті 42 Закону № 1556, підлягає звільненню засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415.

Таким чином, оспорюваною нормою Закону № 1556 у взаємозв'язку із пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 415 передбачено автоматичне звільнення особи, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року». Вказане звільнення відбувається без згоди працівника, спрямоване на позбавлення працівника права на працю на певній посаді, здійснюється керівником органу (органом), до повноважень якого належить таке звільнення та/або його ініціювання, в обов'язковому порядку на підставі Закону № 415.

Конституційний Суд України констатує, що пунктом 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 фактично запроваджено юридичну відповідальність народного депутата України за результати голосування у минулому, а саме за підтримку «диктаторських законів 16 січня 2014 року», оскільки у разі його призначення виконувачем обов'язків керівника закладу вищої освіти він підлягає звільненню протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415, тобто з 11 червня 2015 року.

Однак таке законодавче регулювання порушує сутність встановленого у частині другій статті 80 Конституції України депутатського індемнітету, що має довічний характер, тобто виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень, і є абсолютним щодо неможливості притягнення народного депутата України до юридичної відповідальності за результати голосування у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 у взаємозв'язку із пунктом 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону № 415 суперечить частині другій статті 80 Основного Закону України» (підпункт 3.2 пункту 3 Рішення Суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

– принципи рівності всіх учасників судового процесу, незалежності та безсторонності судової влади:

«Конституційний Суд України вважає, що продовження судом під час підготовчого судового засідання застосування заходів забезпечення кримінального провадження щодо запобіжних заходів у виді домашнього арешту та тримання під вартою за відсутності клопотань прокурора порушує принцип рівності усіх учасників судового процесу, а також принцип незалежності та безсторонності суду, оскільки суд стає на сторону обвинувачення у визначенні наявності ризиків за статтею 177 Кодексу [Кримінальний процесуальний кодекс України], які впливають на необхідність продовження домашнього арешту або тримання під вартою на стадії судового провадження у суді першої інстанції. Коли суддя за відсутності клопотань сторін (прокурора) ініціює питання продовження тримання обвинуваченого під вартою або домашнім арештом, він виходить за межі судової функції і фактично стає на сторону обвинувачення, що є порушенням принципів незалежності і безсторонності судової влади» (абзац дев'ятий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017).

Крім того, варто зауважити, що за період діяльності останніх двох каденцій суддів Суду, а саме з 2007 по 2017 роки, Суд ухвалив 171 рішення, з них 77 — за конституційними поданнями та конституційними зверненнями щодо офіційного тлумачення положень нормативно-правових актів України; 90 — за конституційними поданнями щодо конституційності положень законів України та інших нормативно-правових актів України; 4 — за конституційними поданнями та конституційними зверненнями щодо офіційного тлумачення та перевірки правових актів або окремих їх положень на відповідність Конституції України (в результаті розгляду конституційних подань і конституційних звернень щодо офіційного тлумачення законів України та Конституції України неконституційними визналися нормативно-правові акти України у 6 рішеннях Суду).

У цей період Суд також ухвалив 25 рішень, в яких визначено порядок їх виконання або сформульовано рекомендації Верховній Раді України, іншим органам державної влади щодо заповнення прогалин, усунення колізій у чинних законах, інших нормативно-правових актах України, приведення їх у відповідність до положень Конституції України або припинення певних дій. Аналіз прийнятих законів України, інших нормативно-правових актів України, а також вжитих для такого виконання заходів дає змогу говорити про те, що із цих 25 рішень не виконано 9.

РОЗДІЛ III. Позасудова діяльність

1. Міжнародне співробітництво

Міжнародне співробітництво відіграє важливу роль у розбудові та зміцненні інституційної спроможності Суду, адже масштаб і ефективність міжнародних зв'язків є невід'ємним атрибутом якості діяльності будь-якої державної установи, а також показником ступеня належності інституції до міжнародної фахової спільноти. Крім того, міжнародна співпраця дає можливість долучатися до кращого світового досвіду, застосовувати його в роботі та здійснювати перспективні моделі розвитку.

Нині Суд є активним членом міжнародної конституційної спільноти, про що свідчать деякі статистичні дані.

Так, за 21 рік своєї діяльності Суд установив і підтримує плідні відносини з органами конституційної юрисдикції багатьох іноземних держав, міжнародних організацій, фондів та програм. За ці роки Суд відвідали представники 63 країн світу. Судді Суду брали активну участь у роботі міжнародних конференцій, семінарів та круглих столів, які відбувалися у 42 країнах світу.

З метою поглиблення двосторонніх відносин Суд підписав меморандуми про розвиток співробітництва з 11 органами конституційної юрисдикції.

Суд активно співпрацює з міжнародними організаціями: Радою Європи (Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Європейський суд з прав людини), Координатором проектів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) в Україні та іноземними урядовими фондами, зокрема Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва (IRZ).

У 1999 році Суд став асоційованим, а в жовтні 2000 року — повноправним членом Конференції європейських конституційних судів — міжнародної організації, що об'єднує майже всі органи конституційної юрисдикції європейського континенту, і бере активну участь у роботі її конгресів.

У 2009 році Суд долучився до роботи Всесвітньої конференції конституційного правосуддя, приєднавшись у вересні 2011 року до цієї організації.

З 2015 року Суд став одним із судів-засновників Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (BBCJ), у 2017 році Суд головував у цій організації.

Звичайною практикою є зустрічі керівництва Суду з керівниками дипломатичних представництв, акредитованих в Україні, а також міжнародних організацій — Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Ради Європи, Європейського Союзу.

У 2017 році в міжнародній сфері Суд працював за такими напрямками: забезпечення участі Суду в глобальних та регіональних організаціях конституційного правосуддя; забезпечення дво- та багатостороннього співробітництва Суду; забезпечення співробітництва Суду з міжнародними організаціями, проектами та фондами; прийом іноземних делегацій у Суді, забезпечення участі представників Суду в міжнародних заходах в Україні.

– Забезпечення участі Суду в глобальних та регіональних організаціях конституційного правосуддя

Основну увагу у сфері міжнародного співробітництва Суду у 2017 році було зосереджено на головуванні Суду в Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Чорного та Балтійського морів (BBCJ) (далі — Асоціація) та організації заходів, пов'язаних з її діяльністю та інституційною розбудовою.

Так, 13 лютого 2017 року в Суді відбулася робоча зустріч голів конституційних судів України, Грузії, Литовської Республіки та Республіки Молдова. Під час зустрічі сторони обговорили питання, пов'язані з підготовкою Другого конгресу Асоціації, порядком денним Генеральної асамблеї, можливістю подальшого розширення Асоціації тощо.

Другий конгрес Асоціації, який відбувся 1–2 червня в місті Харкові, було присвячено ролі національних конституцій у тлумаченні загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права та права Європейського Союзу, рішень міжнародних судів.

Цей захід організував Суд разом із Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва (IRZ) та за підтримки Національної академії правових наук України, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

У роботі цього конгресу брали участь голови та судді конституційних судів — члени Асоціації, а саме: України, Грузії, Республіки Молдова, Литовської Республіки, судді Суду у відставці, судді органів конституційної юрисдикції іноземних держав — Естонської Республіки, Латвійської Республіки, Республіки Хорватія, Чеської Республіки, Республіки Чорногорія, представники міжнародних організацій та фондів, зокрема Ради Європи, Координатора проектів ОБСЄ, Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Організації за демократію та економічний розвиток (ГУАМ), Німецького фонду міжнародного правового співробітництва (IRZ), проекту Агентства Сполучених Штатів Америки міжнародного розвитку (USAID), юридичної групи LCF, дипломатичного корпусу, а також представники державних органів влади України, Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Харківської обласної ради, Харківської міської ради, судових установ, учені вітчизняних та зарубіжних навчальних, наукових закладів, зокрема Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Національної академії правових наук України, Регенсбурзького університету, Університету імені Миколаса Ромеріса, Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди, Харківського національного університету внутрішніх справ, Академії Державної пенітенціарної служби тощо.

За підсумками Другого конгресу Асоціації його учасники прийняли Резолюцію, текст якої направлено Всесвітній конференції конституційного правосуддя (WCCJ), Конференції європейських конституційних судів (CECC), Європейській Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Європейському суду з прав людини, Суду Європейського Союзу.

2 червня 2017 року відбулася Генеральна Асамблея Асоціації, під час якої було розглянуто та ухвалено такі питання:

- схвалено звіт Генерального секретаря Асоціації за 2016 рік;
- засновано — за ініціативою Суду — офіційний друкований орган Асоціації «Часопис Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (BBCJ)» (далі — «Часопис»);
- погоджено підтримати заявку Конституційного Суду Республіки Молдова на проведення XVIII Конгресу Конференції європейських конституційних судів;
- продовжено формування офіційної символіки Асоціації;
- ухвалено, що у 2018 році в Асоціації головуватиме Конституційний Суд Грузії;
- погоджено, що наступний конгрес Асоціації відбудеться в другій половині травня 2018 року у місті Тбілісі;
- погоджено питання щодо розширення Асоціації.

За ініціативою Суду рішення Генеральної Асамблеї Асоціації почали оформлюватися резолюціями.

Упродовж року відбулася низка робочих зустрічей судів — членів Асоціації, зокрема: 29 червня у місті Батумі під час XVII Конгресу Конференції європейських конституційних судів; 12 вересня у місті Вільнюсі під час засідань регіональних та лінгвістичних груп в рамках Четвертого конгресу Всесвітньої конференції конституційного правосуддя.

Асоціація не залишалася осторонь процесів, які відбувалися навколо іноземних органів конституційної юрисдикції, та проблем, пов'язаних з їхньою діяльністю. 17 жовтня 2017 року Асоціація ухвалила заяву, в якій засудила тиск на Конституційний Суд Республіки Молдова, що здійснюється главою держави. Текст заяви розміщено за посиланням: <http://www.bbcj.eu/bbcj-condemns-pressure-constitutional-court-republic-moldova-exercised-head-state/>.

З 23 по 26 жовтня 2017 року члени Асоціації взяли участь у підготовчому засіданні до Вільнюського форуму, який організував Конституційний Суд Литовської Республіки в рамках проекту співробітництва «Сприяння конституційним судам Грузії, Республіки Молдова та України в забезпеченні реалізації та захисту принципів верховенства права в контексті регіональних викликів», який вдруге підтримало і профінансувало Міністерство закордонних справ Литовської Республіки в рамках програми розвитку співпраці та сприяння демократії.

Суд як головуючий в Асоціації підготував до публікації 1-й номер «Часопису», який містить матеріали Другого конгресу Асоціації та Генеральної Асамблеї Асоціації.

Протягом року Суд відповідав за функціонування Асоціації та здійснював інформаційне наповнення її веб-сайту (www.bbcj.eu).

На порядок денний міжнародної діяльності всіх без винятку конституційних судів у 2017 році також вплинуло проведення чергових конгресів Конференції європейських конституційних судів (CECC) та Всесвітньої конференції конституційного правосуддя (WCCJ).

З 28 червня по 2 липня 2017 року делегація Суду на чолі з в. о. Голови Суду В. Кривенком у складі суддів Суду М. Мельника, І. Сліденка, С. Шевчука взяла участь у XVII Конгресі Конференції європейських конституційних судів «Роль конституційних судів у відстоюванні та застосуванні конституційних принципів», який організував Конституційний Суд Грузії (місто Батумі).

Національна доповідь Суду українською та англійською мовами розміщена за посиланням: <http://constcourt.ge/congress20152017/landesberichte.html>.

З 10 по 15 вересня 2017 року делегація Суду на чолі із в. о. Голови Суду В. Кривенком у складі суддів Суду І. Сліденка, С. Шевчука та судді Суду у відставці В. Шишкіна взяла участь у Четвертому конгресі Всесвітньої конференції конституційного правосуддя «Верховенство права та конституційне правосуддя у сучасному світі», який організував Конституційний Суд Литовської Республіки спільно з Венеціанською Комісією (місто Вільнюс).

За результатами цього конгресу було прийнято Вільнюське Комюніке, в якому зазначено, що верховенство права є наріжним каменем кожної правової системи і тісно пов'язане з демократією та захистом прав людини.

П'ятий конгрес Всесвітньої конференції конституційного правосуддя буде організовано Конституційною Радою Алжирської Народної Демократичної Республіки у 2020 році.

– Забезпечення дво- та багатостороннього співробітництва Суду

Традиційне дво- та багатостороннє співробітництво є одним з пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва Суду.

У 2017 році відбулося 23 візити суддів та працівників Секретаріату Суду за кордон (у тому числі 6 візитів за участю Голови Суду), під час яких представники Суду відвідали 10 країн (Республіку Австрія — 2, Республіку Албанія — вперше, Республіку Білорусь, Грузію, Республіку Казахстан, Литовську Республіку — 4, Республіку Молдова — 4, Республіку Польща — 2, Федеративну Республіку Німеччина — 4, Французьку Республіку — 3).

Протягом року представники Суду взяли участь у таких заходах.

З 26 по 29 січня 2017 року Голова Суду Ю. Баулін та суддя Суду С. Шевчук взяли участь у семінарі «Невислання як принцип міжнародного права та роль судової системи в його реалізації» та в урочистому засіданні Європейського суду з прав людини з нагоди відкриття судового року (місто Страсбург, Французька Республіка).

З 1 по 4 березня 2017 року делегація Суду на чолі з Головою Суду Ю. Бауліним у складі суддів Суду С. Вдовіченка, І. Сліденка, О. Тупицького, С. Шевчука та завідувача Відділу зовнішніх зв'язків О. Кравченко взяла участь у Міжнародній конференції «Еволюція конституційного контролю в Європі: вивчені уроки та нові виклики», яку організував Конституційний Суд Республіки Молдова (місто Кишиневу).

На цій конференції з вітальним словом виступив Ю. Баулін як Голова Суду та головуєчий Асоціації.

Під час першого засідання конференції суддя Суду О. Тупицький представив доповідь на тему «Еволюція індивідуального доступу до конституційного правосуддя: український досвід». Обидва виступи опубліковані в матеріалах конференції.

З 26 по 28 квітня 2017 року суддя Суду С. Вдовіченко взяв участь у Міжнародній конференції «Роль органів конституційного контролю в забезпеченні верховенства права в нормотворчості та правозастосуванні», яку організував Конституційний Суд Республіки Білорусь (місто Мінськ).

На цій конференції суддя Суду С. Вдовіченко представив доповідь на тему «Принцип верховенства права у діяльності Конституційного Суду України», яку було опубліковано в матеріалах конференції.

З 7 по 10 червня 2017 року судді Суду І. Сліденко та С. Шевчук взяли участь у XIX Міжнародному конгресі з питань європейського та порівняльного конституційного права, який організував Конституційний Суд Республіки Молдова та професор Регенсбургського університету Р. Арнольд (місто Кишиневу).

На цьому конгресі суддя Суду С. Шевчук був модератором секції англомовних доповідей. Крім того, судді І. Сліденко та С. Шевчук взяли участь в обговоренні тематичних питань, що стосуються конституційного правосуддя та розвитку індивідуальних прав громадян.

З 15 по 17 червня 2017 року головний консультант сектору правових позицій Управління порівняльних досліджень та правових позицій Секретаріату Суду М. Сподарик взяла участь у першому форумі національних координаторів Мережі вищих судів Ради Європи, до якої Суд приєднався на початку року за результатами візиту делегації Суду на чолі з Головою Суду Ю. Бауліним (місто Страсбург, Французька Республіка).

З 27 по 29 липня 2017 року судді Суду І. Сліденко та С. Шевчук взяли участь в урочистих заходах з нагоди 23-ї річниці Конституції Республіки Молдова (місто Кишиневу, Республіка Молдова).

У своєму виступі суддя Суду, голова постійної комісії з міжнародних зв'язків Суду С. Шевчук привітав присутніх з Днем Конституції Республіки Молдова і підкреслив, що співробітництво між конституційними судами України та Республіки Молдова останнім часом дуже посилилось, у тому числі у форматі Асоціації.

З 27 по 31 серпня 2017 року в. о. Голови Суду В. Кривенко та науковий консультант судді Суду Н. Кучерук взяли участь у міжнародній конференції «Конституція та модернізація суспільства та держави» з нагоди Дня Конституції Республіки Казахстан (місто Астана, Республіка Казахстан).

Під час цієї конференції в. о. Голови Суду В. Кривенко виступив із доповіддю на тему «Роль органів конституційної юстиції в захисті громадянських прав та свобод в умовах конституційної реформи», яка увійшла до збірки матеріалів конференції.

З 8 по 10 вересня 2017 року судді Суду І. Сліденко та С. Шевчук взяли участь у засіданні Федералістського товариства з дослідження законодавства та публічної політики (місто Відень, Республіка Австрія).

У своєму виступі суддя Суду С. Шевчук зробив загальний огляд останніх найважливіших подій правової реформи в Україні від початку 2017 року. Зокрема, суддя детально розповів про нововведення у структурі і діяльності Суду у зв'язку з прийняттям і набуттям чинності Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року.

Суддя Суду С. Шевчук акцентував увагу на запровадженні в Україні конституційної скарги як нового та ефективного інструмента захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у нашій державі і висловив сподівання, що саме завдя-

ки конституційній скарзі вдасться зменшити кількість звернень до Європейського суду з прав людини від України у найближчому майбутньому.

З 21 по 23 вересня 2017 року судді Суду І. Сліденко та С. Шевчук взяли участь у міжнародному семінарі «Конституційне тлумачення в порівняльній перспективі: концептуальні зміни, діалог суддів, європеїзація», який організував професор Регенсбурзького університету Р. Арнольд разом зі Школою Східних та Південно-східних європейських студій університетів міста Мюнхен та міста Регенсбург (місто Регенсбург, Федеративна Республіка Німеччина).

Виступ судді Суду С. Шевчука був присвячений ролі порівняльного права під час тлумачення конституційних положень.

З 5 по 7 жовтня 2017 року суддя Суду С. Шевчук узяв участь у церемонії відзначення 20-ї річниці набуття чинності Європейською конвенцією з прав людини щодо Республіки Молдова (місто Кишинев, Республіка Молдова).

У заході взяли участь Голова Конституційного Суду Республіки Молдова Т. Панциру, діючі судді та судді у відставці Конституційного Суду Республіки Молдова, Голова Європейського суду з прав людини Г. Раймонді, Голова Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімас, заступник Голови Конституційного Суду Грузії Т. Тугуши, Спікер Парламенту Республіки Молдова А. Канду та інші посадові особи держави.

З 19 по 22 жовтня 2017 року судді Суду О. Тупицький та Н. Шаптала взяли участь у Міжнародній конференції «Європеїзація національного конституційного права та конституціоналізація європейського права — виклики для майбутнього» з нагоди 25-річчя Конституційного Суду Республіки Албанія (місто Тирана, Республіка Албанія).

На цій конференції суддя Конституційного Суду України О. Тупицький виступив із доповіддю на тему «Європеїзація конституційного права України: тенденції застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та позицій Європейського суду з прав людини в практиці Конституційного Суду України». Доповідь судді Суду О. Тупицького та презентація судді Суду Н. Шаптала «Європеїзація національного конституційного права. Чи є це виклик для майбутнього?» увійшли до збірки матеріалів вказаної конференції.

З 23 по 26 жовтня 2017 року судді Суду М. Мельник та С. Шевчук відвідали місто Вільнюс з метою участі у підготовчому засіданні до Вільнюського форуму в рамках проекту розвитку співробітництва «Сприяння конституційним судам Грузії, Республіки Молдова та України в забезпеченні реалізації та захисту принципів верховенства права в контексті регіональних викликів» та заходах з нагоди 25-ї річниці Конституції Литовської Республіки (місто Вільнюс, Литовська Республіка).

Під час заходу відбулася панельна дискусія на тему «Роздуми про імплементацію та захист принципів верховенства права. Регіональні виклики», участь у якій взяли також представники Центру східноєвропейських досліджень.

У рамках форуму відбулася зустріч Президента Литовської Республіки Д. Грибаускайте з Головою Конституційного Суду Грузії З. Тавадзе, Головою Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімасом, Головою Конституційного Суду Республіки Молдова Т. Панциру, суддею Суду С. Шевчуком, під час якої було обговорено важливість розвитку правової держави, реформи

правової системи, незалежності судової системи і підтримки Литовської Республіки у посиленні ролі конституційних судів і демократичних процесів.

З 15 по 18 листопада 2017 року суддя Суду Н. Шаптала взяла участь у польсько-українських зустрічах для обговорення актуальних питань конституційного права (місто Варшава, Республіка Польща), а також представила доповідь на тему «Конституційний статус адміністративної юстиції в Україні».

Варто відзначити, що участь у вказаних заходах дала можливість Суду зміцнити відносини з судами — членами Асоціації, на що суттєво впливала регулярність контактів як в Україні, так і за кордоном.

– Забезпечення співробітництва Суду з міжнародними організаціями, проектами та фондами

Організація з безпеки та співробітництва в Європі

У квітні 2017 року Міністерство закордонних справ України погодило проект «Підтримка реформи конституційної юстиції», зареєстрований в Мінекономрозвитку (реєстр. № 3640). Проект виконують спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні. Реалізація зазначеного проекту в 2017 році дала можливість представникам Суду взяти участь у низці важливих заходів, організованих іноземними органами конституційної юрисдикції.

У рамках співпраці з Координатором проектів ОБСЄ в Україні відбулися такі заходи.

З 23 по 25 березня 2017 року суддя Суду С. Шевчук перебував у закордонному відрядженні з метою участі у роботі інформаційного заходу для дипломатичного корпусу «Перетворюємо країну: Україна на шляху реформ», який організував Секретаріат Організації з безпеки та співробітництва в Європі на запит Національної ради реформ та за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні (місто Відень, Республіка Австрія).

З 28 червня по 2 липня 2017 року завдяки сприянню Координатора проектів ОБСЄ в Україні було забезпечено участь представників Суду в XVII Конгресі Конференції європейських конституційних судів (місто Батумі, Грузія).

23 липня 2017 року в селищі Поляна (Свалявський район, Закарпатська область) відбулося відкриття VI Літньої школи конституційного права «Верховенство права і конституціоналізм», організованої спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні за участю суддів Суду І. Сліденка та С. Шевчука.

У рамках роботи цієї школи учасники відвідали Конституційний Суд Словацької Республіки й ознайомилися з його діяльністю (місто Кошиці).

З 21 по 22 грудня 2017 року за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні для керівних працівників Секретаріату Суду було організовано науково-практичний семінар «Управлінська компетенція та управлінська комунікація в процесі запровадження структурних змін».

Протягом року представники Суду брали участь у низці заходів, організованих Координатором проектів ОБСЄ в Україні.

13 лютого 2017 року у рамках проведення зустрічі голів конституційних судів — членів Асоціації відбулася презентація спільного проекту Суду та Координатора проектів ОБСЄ в Україні «Сприяння впровадженню конституційної скарги в

Конституційному Суді України: підвищення судової прозорості та доступності» за участю представників дипломатичного корпусу.

14 червня 2017 року в. о. Голови Суду В. Кривенко та суддя Суду С. Шевчук узяли участь у V міжнародному судово-правовому форумі, організованому газетою «Юридична практика» за підтримки Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Слід відзначити сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні в організації Судом Другого конгресу Асоціації на тему «Роль національних конституцій в тлумаченні загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права та права Європейського Союзу, рішень міжнародних судів» (1–2 червня 2017 року, місто Харків).

Рада Європи

У 2017 році спостерігалася активізація співробітництва Суду з Радою Європи. Суттєвий поштовх цьому було дано в рамках візиту 26–29 січня 2017 року до міста Страсбург, Французька Республіка, Голови Суду Ю. Бауліна та судді Суду С. Шевчука. Під час перебування у місті Страсбург делегація провела ряд робочих зустрічей з представниками Ради Європи, зокрема зі Спеціальним представником Генерального секретаря Ради Європи в Україні, Головою Департаменту щодо Європейської соціальної хартії Директорату з прав людини Ради Європи Р. Брійя, в ході яких було окреслено основні напрями подальшого співробітництва. Крім цього, як уже згадувалося, Суд приєднався до Мережі вищих судів, яку адмініструє Європейський суд з прав людини.

3 лютого 2017 року Голова Суду Ю. Баулін зустрівся з Главою Офісу Ради Європи в Україні, представником Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співробітництва М. Енбергом. Під час зустрічі в Суді йшлося про проект Плану дій Ради Європи щодо України на 2018–2020 роки та залучення Суду до відповідних заходів.

28 лютого 2017 року в Суді відбувся круглий стіл «Європейські стандарти гарантій урядами соціально-економічних прав» за участю Спеціального представника Генерального секретаря Ради Європи в Україні Р. Брійя та делегації Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи у складі керівника Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи Дж. Пальмізано та заступника виконавчого секретаря Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи Г. Крістенсена.

24 березня 2017 року відбулася зустріч в. о. Голови Суду Ю. Бауліна з суддями Європейського суду з прав людини Г. Юдківською та К. Ранцоні.

20 травня 2017 року відбулася зустріч в. о. Голови Суду Ю. Бауліна з Директором Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи К. Жакомопулосом та керівником відділу Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи П. Пушкарем, під час якої К. Жакомопулос підтвердив готовність сприяти залученню Суду до Плану дій Ради Європи щодо України на 2018–2020 роки. Цього ж дня відбувся круглий стіл за участю суддів Суду із зазначеними представниками Ради Європи, в ході якого сторони детально обговорили питання співвідношення практики національних конституційних судів з практикою Європейського суду з прав людини.

20 жовтня 2017 року в. о. Голови Суду В. Кривенко продовжив діалог із керівником Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи П. Пушкарем.

8 листопада 2017 року відбулася зустріч в. о. Голови Суду В. Кривенка зі Спеціальним представником Генерального секретаря Ради Європи в Україні Р. Брійя, в ході якої сторони домовилися продовжити співробітництво у наступному році. Крім того, учасники зустрічі розглянули питання, які стосуються захисту соціальних прав громадян, та дійшли згоди щодо експертної допомоги Україні стосовно цих питань.

6 грудня 2017 року суддя Суду В. Городовенко взяв участь у презентації Висновку № 20 Консультативної ради європейських суддів «Про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону», організований в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» спільно з Радою з питань судової реформи.

Німецький фонд міжнародного правового співробітництва (IRZ)

У 2017 році Суд активно співпрацював з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва (IRZ), за сприяння якого:

з 5 по 9 лютого відбувся ознайомчий візит працівників Секретаріату Суду на чолі із суддею Суду О. Тупицьким до Федеративної Республіки Німеччина з метою проведення фахових зустрічей з питань опрацювання конституційних скарг (міста Карлсруе, Гайдельберг, Федеративна Республіка Німеччина; місто Страсбург, Французька Республіка);

з 9 по 12 травня делегація Суду у складі суддів Суду В. Колісника, І. Сліденка, С. Шевчука перебувала у Федеративній Республіці Німеччина з метою участі у фахових зустрічах з конституційного права (місто Бонн, Федеративна Республіка Німеччина);

з 26 по 29 листопада делегація Суду на чолі з в. о. Голови Суду В. Кривенком у складі суддів Суду В. Колісника, О. Тупицького, С. Шевчука, наукових консультантів суддів Суду В. Гаврилкіної та Н. Кучерук перебувала у Федеративній Республіці Німеччина з метою участі у фахових зустрічах з конституційного права (місто Бонн, Федеративна Республіка Німеччина).

Інструмент ТАІЕХ

2017 року Суд уперше отримав зовнішню допомогу Європейської Комісії у рамках інструмента ТАІЕХ, яка передбачала проведення таких заходів:

з 25 по 27 жовтня в Суді перебувала експертна місія ТАІЕХ з питань конституційних скарг за участю судді Конституційного Суду землі Берлін, Федеративна Республіка Німеччина, Манхарда Старостика (під час заходу були обговорені питання, пов'язані з організаційним процесом проходження конституційної скарги (реєстрація, стадії та процедура попереднього опрацювання), питання, які стосуються змістової частини проходження конституційної скарги (зміст матеріалів, які готуються Секретаріатом Суду за результатами попереднього опрацювання конституційної скарги; зміст та складові ухвали колегії щодо неприйнятності конституційної скарги, рішення про розгляд конституційної

скарги; забезпечення конституційної скарги; забезпечення виконання рішень Суду);

з 12 по 15 грудня відбулася навчальна поїздка наукових консультантів суддів Суду О. Єрмака, Н. Кучерук, Т. Харатян до Конституційного Суду Литовської Республіки з метою вивчення методології підготовки та написання рішень конституційних судів (місто Вільнюс).

– Прийом іноземних делегацій у Суді, забезпечення участі представників Суду в міжнародних заходах в Україні

У 2017 році в Суді відбулося 14 зустрічей з представниками іноземних держав та міжнародних організацій (у тому числі три за участю Голови Суду), а саме:

– на продовження тісного співробітництва з Конституційним Судом Литовської Республіки 1 лютого та 27 березня Голова Суду Ю. Баулін провів зустрічі з Головою Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімасом;

– 7 березня Голова Суду Ю. Баулін зустрівся з Головою Консультативної місії Європейського Союзу в Україні К. Ланчінскасмом;

– тривала також взаємодія Суду з дипломатичним корпусом, акредитованим в Україні. Так, 5 квітня Голова Суду Ю. Баулін провів зустріч із Надзвичайним і Повноважним Послом Угорщини в Україні Е. Кешкенем, а 16 травня — зустріч з Надзвичайним і Повноважним Послом Чеської Республіки в Україні Р. Матулою;

– 24 травня в. о. Голови Суду Ю. Баулін провів зустріч із суддею Конституційного Суду Латвійської Республіки у відставці У. Кінісом;

– 18 вересня відбулася зустріч в.о. Голови Суду В. Кривенка з представниками Європейського інституту при Університеті міста Цюрих;

– 22 вересня перший заступник керівника Секретаріату Суду Л. Бірюк провела зустріч із докторантом міжнародного публічного права Центру російських та євроазійських студій та факультету права Університету міста Уппсала (Королівство Швеція) А. Падскосімайте;

– 1 листопада відбулася зустріч судді Суду С. Шевчука із заступником директора з міжнародних зв'язків Федералістського товариства з дослідження законодавства та публічної політики П. Циммерманом;

– Секретаріат Суду надав допомогу в забезпеченні участі представників іноземних держав та міжнародних організацій, акредитованих в Україні, у відкритій частині пленарних засідань Суду (16 лютого, 14 березня).

Також протягом 2017 року Секретаріат Суду сприяв в організації та проведенні оглядових екскурсій у Суді за участю іноземних представників, у тому числі:

24 березня — іноземних студентів магістерської програми «Human Rights and Democratization in the Caucasus» юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

11 травня — громадянина Сполучених Штатів Америки Джеймса Юджина Фью;

19 травня — інтернів Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади — ГО «Ліга інтернів» з Федеративної Республіки Німеччина;

2 червня — судді земельного суду штату Квінсленд (Австралія) Пола Сміта.

У 2017 році очільник та судді Суду брали активну участь у міжнародних заходах, організованих в Україні.

3 лютого Голова Суду Ю. Баулін узяв участь у церемонії офіційного відкриття Проекту Twinning «Впровадження кращого європейського досвіду з метою посилення інституційного потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту прав і свобод людини».

1–3 червня суддя Суду С. Шевчук узяв участь у VII західноукраїнському юридичному форумі (місто Івано-Франківськ).

26 червня в. о. Голови Суду В. Кривенко, судді Суду М. Гультай та І. Сліденко взяли участь у національній презентації документа Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Rule of Law Checklist» («Мірило правовладдя») для українських правників, яку провели Програма USAID «Нове правосуддя» спільно з Радою з питань судової реформи та Офісом Ради Європи в Україні. У заході взяв участь Голова Венеціанської Комісії Дж. Букіккіо.

19–20 вересня помічник судді Суду Т. Провізіон узяла участь у конференції «Суди і вирішення спорів в режимі онлайн: покращення доступу до правосуддя в Україні», організованій Програмою Агентства Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку (USAID) реформування сектору юстиції «Нове правосуддя».

У 2017 році також завершено імплементацію проекту Британської Ради «Англійська мова для державних службовців, задіяних у процесах євроінтеграції», в рамках якого 11 працівників Секретаріату Суду протягом першого півріччя вдосконалювали знання англійської мови.

2. Заходи, організовані і проведені Судом

Суд є активним учасником суспільно важливих заходів, які проводяться на національному і міжнародному рівнях. Крім того, Суд щорічно організовує та проводить низку заходів, до яких долучаються представники міжнародних організацій, органів конституційної юрисдикції зарубіжних країн та інші міжнародні експерти, а також фахівці провідних наукових інституцій у галузі права, юридичних навчальних закладів тощо.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Суду є забезпечення відкритості та доступності інформації про Суд. Так, завдяки підтримці ОБСЄ у 2017 році було удосконалено офіційний веб-сайт Суду з урахуванням потреб людей з обмеженими фізичними можливостями.

На офіційному веб-сайті Суду в повному обсязі відображено інформацію про всі аспекти діяльності Суду, у тому числі: конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; порядки денні пленарних засідань, засідань Великої палати Суду; матеріали судових справ; рішення, висновки, ухвали; прес-релізи; повідомлення для громадськості та засобів масової інформації.

Зокрема, у 2017 році було підготовлено та розміщено на офіційному веб-сайті Суду понад 400 інформаційних матеріалів. Інформаційні матеріали щодо відкритих частин пленарних засідань Суду та ухвалених ним рішень безпосередньо направлено до засобів масової інформації.

Крім того, з'явилася можливість онлайн-трансляції на офіційному веб-сайті Суду відкритих частин пленарних засідань Суду. З метою охоплення більшої аудиторії офіційний веб-сайт Суду у 2017 році функціонував трьома мовами: українською, англійською та російською.

Для всебічного висвітлення діяльності Суду на відкриті частини пленарних засідань Суду запрошуються представники засобів масової інформації та громадськість. Так, у 2017 році представники засобів масової інформації були присутні на всіх пленарних засіданнях Суду.

У 2010 році з метою інформування громадськості про повноваження та засади діяльності Суду, підвищення рівня правової культури громадян, обізнаності щодо порядку захисту їхніх прав і свобод органом конституційної юрисдикції в Україні було започатковано проведення оглядових екскурсій для груп представників підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, громадських об'єднань України, міжнародних організацій, окремих відвідувачів, у тому числі іноземних громадян. У 2017 році таких груп було 164, що удвічі більше порівняно з 2016 роком. Кількість бажаючих відвідати Суд та ознайомитися з його роботою щороку зростає. Так, у 2017 році Суд відвідали близько 2500 осіб.

Суд організував та провів низку науково-практичних семінарів, конференцій, круглих столів та інших заходів із залученням міжнародних експертів та фахівців провідних наукових інституцій у галузі права, юридичних навчальних закладів, зокрема Національної академії правових наук України, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Інституту законодавства Верховної Ради України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Одеська юридична академія», Донецького національного університету імені Василя Стуса, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної академії внутрішніх справ, Ужгородського національного університету, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Більшість цих заходів присвячено інституту конституційної скарги, запровадженню відповідно до Основного Закону України та Закону. Зокрема, йдеться про:

- презентацію спільного проекту Суду та Координатора проектів ОБСЄ в Україні «Сприяння впровадженню конституційної скарги в Конституційному Суді України: підвищення судової прозорості та доступності»;
- круглий стіл з експертами Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи на тему «Європейські стандарти гарантій урядами соціально-економічних прав»;
- науково-практичний семінар з питань судового захисту прав і свобод людини і громадянина на основі прямої дії норм Конституції України за наявності або відсутності відповідного законодавчого врегулювання;
- семінар із питань, пов'язаних з інститутом конституційної скарги, із залученням судді Конституційного Суду землі Берлін Майнхарда Старостика.

У 2013 році до Всеукраїнського тижня права започатковано проведення конкурсу на кращу наукову статтю з конституційно-правової тематики з метою залучення студентів, молодих науковців до вивчення актуальних питань захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за допомогою засобів конституційної юстиції. Статті переможців конкурсу друкуються у «Віснику Конституційного Суду України».

У рамках Всеукраїнського тижня права 4–8 грудня 2017 року в Суді було проведено щорічний конкурс на кращу наукову статтю з конституційно-правової

тематики, пов'язаної із захистом прав і свобод людини і громадянина. 2017 року на конкурс було надіслано 26 статей учасників із 12 вищих навчальних закладів, що підтверджує зацікавленість молодих авторів проблемами конституційного права і судочинства та актуальність конкурсу. Переможців конкурсу нагороджено дипломами та пам'ятними подарунками 15 грудня 2017 року на урочистому засіданні Суду, присвяченому Дню працівників суду. Перше місце посів студент шостого курсу юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка Ростислав Романюк (стаття «Право громадян на мирні зібрання як гарантія реалізації інших конституційних прав і свобод людини і громадянина»); друге місце — студент шостого курсу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Петро Нога (стаття «Повноцінне забезпечення права осіб, які направляються в зону бойових дій, на батьківство та/або материнство як конституційна гарантія»); третє місце виборов аспірант кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Андрій Матат (стаття «Конституційна скарга як інструмент захисту соціальних прав людини, гарантованих Конституцією України»). Статті переможців конкурсу опубліковано у «Віснику Конституційного Суду України» (№ 1/2018).

Важливою для майбутнього України є просвітницька функція заходів, які проводяться під час Всеукраїнського тижня права: відкрите спілкування позитивно впливає на правосвідомість молоді, а для правознавців є можливістю перейняти досвід від спеціалістів Суду.

З метою висвітлення питань, пов'язаних із запровадженням інституту конституційної скарги, у грудні 2017 року проведено День відкритих дверей для молодих юристів, адвокатів та представників громадських організацій.

До пам'ятних і визначних днів у Суді організують книжково-журнальні виставки. Огляд книжкових видань здійснюється постійно. У 2017 році тематика огляду стосувалася інституту конституційної скарги в Україні, витоків української державності, трагічних подій Другої світової війни, пам'яті жертв Голодомору тощо.

Важливим аспектом діяльності Суду є аналіз науково-правової інформації щодо нових джерел у галузі юриспруденції, зокрема конституційного права, теорії права, філософії права. У 2017 році детально проаналізовано теоретико-правові проблеми інституту конституційної скарги та досвід його функціонування в зарубіжних країнах. Розпочато проведення комплексу заходів з узагальнення наукових досліджень суддів Суду. Зокрема, видано серію брошур «Публікації суддів Конституційного Суду України», а саме:

- «Наукові праці та інші публікації Гультая Михайла Мирославовича»;
- «Наукові праці та інші публікації Колісника Віктора Павловича»;
- «Наукові праці та інші публікації Мельника Миколи Івановича»;
- «Наукові праці та інші публікації Сліденка Ігоря Дмитровича»;
- «Наукові праці та інші публікації Шевчука Станіслава Володимировича»;
- «Наукові та інші публікації Костицького Михайла Васильовича (до 70-річчя від дня народження та 45-річчя науково-педагогічної і державницької діяльності)».

3. «Вісник Конституційного Суду України»

Вийшли друком шість номерів.

Опубліковано 28 статей, авторами 12 з яких є судді Суду (М. Гультай — 4 статті, О. Тупицький — 2 доповіді, В. Колісник — 1 стаття, О. Литвинов — 1 стаття, Ю. Баулін — 1 стаття) та судді Суду у відставці (М. Костицький — 1 стаття, В. Тихий — 1 стаття, В. Кампо — 1 стаття).

Відповідно до статті 47 Закону «Вісник Конституційного Суду України» є офіційним виданням Суду. Крім того, журнал є платформою для висвітлення наукових поглядів та ідей провідних вітчизняних і зарубіжних конституціоналістів, фахівців у галузі права та юристів-практиків, а також молодих учених. На сторінках часопису ведуться наукові дискусії з питань конституційного права, пропонуються напрями розв'язання проблем сучасного конституціоналізму та розглядаються інші актуальні питання.

У 2017 році в журналі:

1. Опубліковано Закон (№ 5/2017).

2. Започатковано рубрику «Наукові повідомлення».

3. Періодично друкувалися реферативні огляди наукових праць із конституційно-правової тематики, опублікованих у 2017 році (№№ 4, 5, 6).

4. Висвітлювалися заходи, які організував та в яких брав участь Суд, судді Суду, судді Суду у відставці та працівники Секретаріату Суду, а саме:

– фахове обговорення питань, пов'язаних із клопотаннями щодо соціального захисту громадян в аспекті положень частин другої, третьої статті 22 Конституції України (№ 1/2017);

– Міжнародна конференція «Еволюція конституційного контролю в Європі: здобуття уроків і нові виклики» (№ 2/2017);

– Міжнародна конференція «Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві» (№ 3/2017);

– Другий конгрес Асоціації, XVII Конгрес Конференції європейських конституційних судів (№ 4/2017);

– Міжнародна конференція «Європеїзація національного конституційного права та конституціоналізація європейського права — виклики для майбутнього» (№ 6/2017).

5. Подано огляд використання практики Європейського суду з прав людини в рішеннях Суду у 1997–2016 роках, підготовлений Управлінням порівняльних досліджень та правових позицій Секретаріату Суду (Управління порівняльно-правового аналізу) (№ 1/2017).

РОЗДІЛ IV. Організація діяльності Суду

1. Секретаріат Суду

Відповідно до Закону Секретаріат Суду здійснює організаційне, аналітичне, юридичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Суду (частина перша статті 44 Закону).

Зміна повноважень Суду та запровадження інституту конституційної скарги є чинниками, які спонукали Суд до здійснення системних перетворень у структурі і штатному розписі Секретаріату Суду.

Реформа Секретаріату Суду мала на меті врахування нових викликів, що поставили перед Судом у світлі законодавчих змін, і була спрямована, зокрема, на утворення та формування підрозділів, які забезпечать попередній розгляд конституційних скарг, роботу Великої палати Суду, сенатів Суду та колегій суддів Суду тощо.

Варто зазначити, що вказані зміни ґрунтуються, зокрема, на європейській практиці, адже Суд протягом останніх кількох років ретельно вивчав як організаційну структуру іноземних органів конституційної юрисдикції, так і особливості та ефективність упровадження в них інституту конституційної скарги.

Для запровадження інституту конституційної скарги та створення належних умов для функціонування Суду, повноцінного забезпечення засідань Великої палати Суду, двох сенатів Суду і шести колегій суддів Суду, одночасного функціонування в залах засідань конференц-систем, комплексів звуко- та відеозапису засідань та комплексів стенографування у 2017 році було змінено структуру Секретаріату Суду та збільшено чисельність його працівників. Зокрема, утворено Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг, у його складі — відділ попередньої перевірки конституційних скарг. Утворено три окремих департаменти (Департамент організаційної роботи, Правовий департамент, Адміністративно-фінансовий департамент) і самостійний структурний підрозділ — Управління комунікацій Суду та міжнародного співробітництва, які очолюють заступники керівника Секретаріату Суду.

У Департаменті організаційної роботи утворено службу судових розпорядників та підрозділи для забезпечення засідань двох сенатів Суду і шести колегій суддів Суду, які увійшли до складу Управління забезпечення засідань Суду.

У Правовому департаменті утворено Управління опрацювання конституційних скарг.

Зважаючи на те, що відкритість конституційної юстиції завжди була одним із пріоритетних напрямів діяльності Суду, та враховуючи її закріплення на законодавчому рівні (стаття 6 Закону), у Секретаріаті Суду було утворено новий підрозділ — Управління комунікацій Суду та міжнародного співробітництва, покликаний забезпечити взаємодію Суду з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями України та інших країн, всебічне інформування громадськості та засобів масової інформації про різноманітні аспекти діяльності Суду, встановлення та розвиток відносин з іноземними органами конституційної юрисдикції, міжнародними судами та міжнародними організаціями.

До штатного розпису Суду додатково введено 18 посад наукових консультантів суддів Суду.

2. Порядок проходження конституційних скарг у Суді

Відповідно до частин другої, третьої статті 57 Закону попередню перевірку звернень до Суду здійснює Секретаріат Суду; якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону, керівник Секретаріату Суду повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу; повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням вимог Закону.

У зв'язку з набранням чинності Законом та з метою якісного й оперативного опрацювання конституційних скарг в. о. Голови Суду затвердив Тимчасовий поря-

док розподілу конституційних скарг між суддями Суду, їх попередньої перевірки та підготовки попередніх висновків (далі — Порядок) Розпорядженням від 16 серпня 2017 року № 57/1/2017-ОД.

Згідно з Порядком конституційні скарги, що надходять до Суду, невідкладно реєструються відділом прийняття та реєстрації документів Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг Секретаріату Суду шляхом внесення інформації про документ до Автоматизованої системи «Документообіг КСУ» (пункт 1).

Зареєстровані конституційні скарги у невідкладному порядку перевіряє на відповідність за формою вимогам Закону робоча група, утворена керівником Секретаріату Суду. За результатами такої перевірки протягом 24 годин (з моменту реєстрації) готується інформаційна довідка.

Статтею 55, частинами другою, третьою статті 56, частиною першою статті 57, частиною першою статті 74 Закону встановлено вимоги щодо форми конституційної скарги, зокрема:

1) виходячи із правової дефініції поняття конституційної скарги об'єктом конституційної скарги може бути лише закон України (його окремі положення);

2) у конституційній скарзі зазначаються:

– прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства — місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

– відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу (тобто суб'єкт права на конституційну скаргу, звертаючись до Суду, повинен вирішити принципове питання щодо необхідності участі в його справі представників; Закон не передбачає обов'язкової участі представника і надає автору клопотання можливість самостійно захищати свої права та законні інтереси в процесі конституційного судочинства);

– короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;

– опис перебігу розгляду відповідної справи в судах;

– конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України (тобто автор клопотання повинен чітко визначити предмет перевірки на конституційність; недостатньо вказати статті відповідного закону України чи Конституції України, оскільки більшість із них складається з декількох самостійних частин);

– 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 (ця вимога стосується обґрунтування саме неконституційності оспорюваних положень, а також визначення норми Конституції України, яка проголошує конкретне право людини, яке зазнало порушення внаслідок застосування оспорюваних положень закону);

– відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням їх копій; перелік таких документів і матеріалів;

3) копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив;

4) конституційну скаргу фізична особа підписує особисто; якщо суб'єктом права на конституційну скаргу є дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені (конституційна скарга має бути підписана суб'єктом права на конституційну скаргу);

5) конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи (до клопотання мають бути долучені установчі документи юридичної особи та акт про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи);

6) конституційна скарга до Суду надсилається поштою або подається безпосередньо до Секретаріату Суду (подання конституційних скарг іншими засобами зв'язку Законом не передбачено);

7) конституційна скарга подається державною мовою.

Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону, керівник Секретаріату Суду повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу разом із повідомленням, у якому зазначаються всі виявлені недоліки (пункт 3 Порядку).

Згідно з пунктами 4, 5 Порядку конституційні скарги, що відповідають за формою вимогам Закону, не пізніше наступного робочого дня з дня реєстрації розподіляються між суддями Суду по чергово. Після зазначеного розподілу оригінали конституційних скарг невідкладно передаються суддям-доповідачам під розпис у реєстрі, копії цих документів з додатками — до Правового департаменту Секретаріату Суду для підготовки попередніх висновків про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження.

Попередня перевірка полягає в оцінці, насамперед, наявності в конституційній скарзі інформації щодо обставин, фактів, а також документів та матеріалів, які дають можливість визначити відповідне звернення до Суду як конституційну скаргу для його подальшого опрацювання відповідно до вимог Закону. Оцінка сутнісних характеристик конституційної скарги, наповнення та зміст не можуть бути предметом попередньої перевірки конституційної скарги на її відповідність за формою вимогам Закону. Таку оцінку їй дає Суд при вирішенні питання про прийнятність конституційної скарги.

3. Фінансування та умови діяльності Суду

Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21 грудня 2016 року № 1801-VIII Суд визначено головним розпорядником коштів за бюджетною програмою 0801010 «Забезпечення конституційної юрисдикції в Україні». Стратегічною метою Суду як головного розпорядника бюджетних коштів є забезпечення дотримання та реалізації конституційних норм, прав і свобод людини і громадянина, засад суспільного і державного ладу в Україні, розширення доступу особи до механізму конституційного контролю.

Конституційна реформа 2016 року також урегулювала питання забезпечення фінансової спроможності та незалежності органу конституційної юрисдикції в Україні. У статті 148¹ Конституції України зазначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для діяльності Суду, у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Суду з урахуванням пропозицій його Голови. З прийняттям та набранням чинності Законом у 2017 році правові засади фінансування та забезпечення належних умов діяльності Суду дістали подальший розвиток. Зокрема, частина перша статті 48 Закону забороняє скорочувати видатки на фінансове забезпечення Суду в поточному бюджетному періоді, а також визначає, що обсяг фінансування діяльності Суду в наступному році не може бути меншим за обсяг видатків у попередньому фінансовому році. Важливо забезпечити традицію ефективного застосування та практичного виконання цих норм у діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Загальний обсяг видатків Суду як головного розпорядника коштів у 2017 році становив 148 485,1 тис. грн, у тому числі: поточні видатки – 131 070,0 тис. грн, капітальні видатки — 17 415,1 тис. грн. На відміну від попередніх років, Суд у 2017 році отримав необхідні ресурси капітальних вкладень для оновлення матеріально-технічної бази з метою створення передумов ефективної реалізації нового стратегічного завдання — розширення доступу громадян та інших осіб до конституційного судочинства та реалізації повноважень щодо розгляду конституційних скарг.

За рахунок видатків розвитку у 2017 році було здійснено капітальний ремонт окремих приміщень адміністративної будівлі Суду з облаштуванням функціонального комплексу (зала засідань, нарадча кімната та апаратно-технічний кабінет) для забезпечення роботи одного із сенатів Суду, також облаштовано три зали засідань колегій суддів Суду.

Важливий напрям використання фінансових ресурсів у 2017 році — комплексна модернізація та оновлення інформаційно-комунікаційних систем Суду.

Вагомим кроком на шляху до реалізації засад гласності, відкритості діяльності Суду стало запровадження на новій технічній основі онлайн-трансляції відкритих частин пленарних засідань Суду, що створило кращі умови громадянам України та іншим особам для безпосереднього отримання інформації про роботу Суду.

Водночас з огляду на стратегічну мету необхідно приділити увагу окремим невіршеним у 2017 році питанням фінансового забезпечення конституційного провадження. Так, проблемним є питання планування видатків, пов'язаних із залученням експертів, спеціалістів та перекладачів, через відсутність відповідного правового регулювання. Також не врегульованим залишається механізм компенсації витрат залучених до конституційного провадження свідків.

Відповідно до Закону в Суді створені і функціонують Архів Суду та Бібліотека Суду. Ці інституції повинні стати публічними та загальнодоступними центрами для фахівців, науковців, усіх заінтересованих осіб. Однак умов для забезпечення такої публічності в Суді не створено. Немає приміщень відповідного технічного стандарту; фінансування, спрямоване на розвиток бібліотечного фонду та поліпшення спеціальних технічних умов для зберігання справ конституційного провадження до 100 років, було недостатнім. Розв'язання означених проблем можливе шляхом реалізації передбаченого ще на початку діяльності Суду плану,

за яким мають функціонувати три корпуси будівлі Суду, з яких на сьогодні побудовано лише два.

4. Стратегічні напрями планування діяльності Суду

1. Підвищення інституційної спроможності Суду шляхом застосування міжнародних стандартів, принципів та цінностей для ефективного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина через реалізацію та розвиток інституту конституційної скарги як нового та ефективного механізму захисту цих прав і свобод, забезпечення безпосереднього доступу громадян до конституційного судочинства.

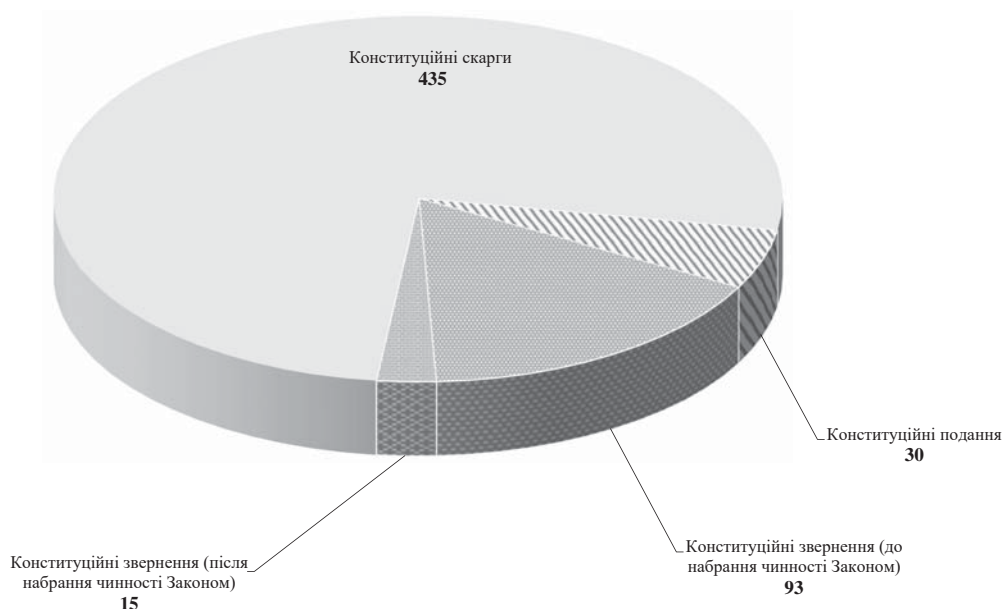
2. Забезпечення доступності та відкритості конституційного судочинства, зокрема, через прийняття, розвиток та імплементацію комунікаційної стратегії Суду.

3. Упровадження новітніх інформаційних та цифрових технологій (зокрема, запровадження системи електронного документообігу) у Суді з метою автоматизації роботи з документами, поліпшення управління процесами документообігу та вдосконалення процесу прийняття рішень.

РОЗДІЛ V. Статистичні показники за 2017 рік (діаграми)

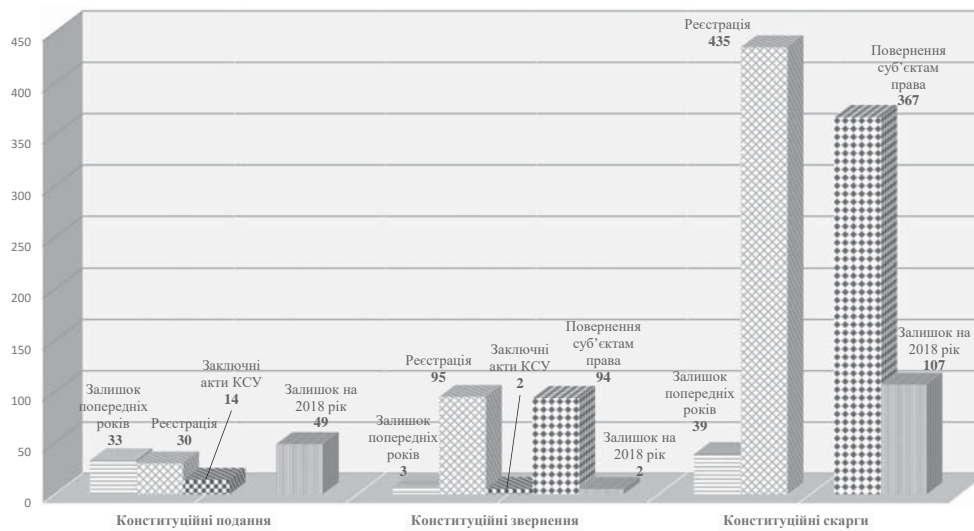
Діаграма 1

Кількість конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг, поданих до Суду в 2017 році



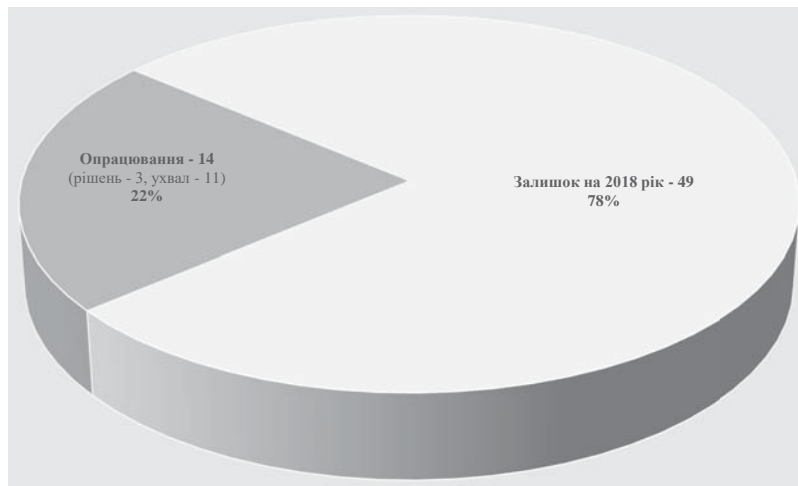
Діаграма 2

Реєстрація, опрацювання, залишок конституційних подань, конституційних звернень, конституційних скарг у 2017 році



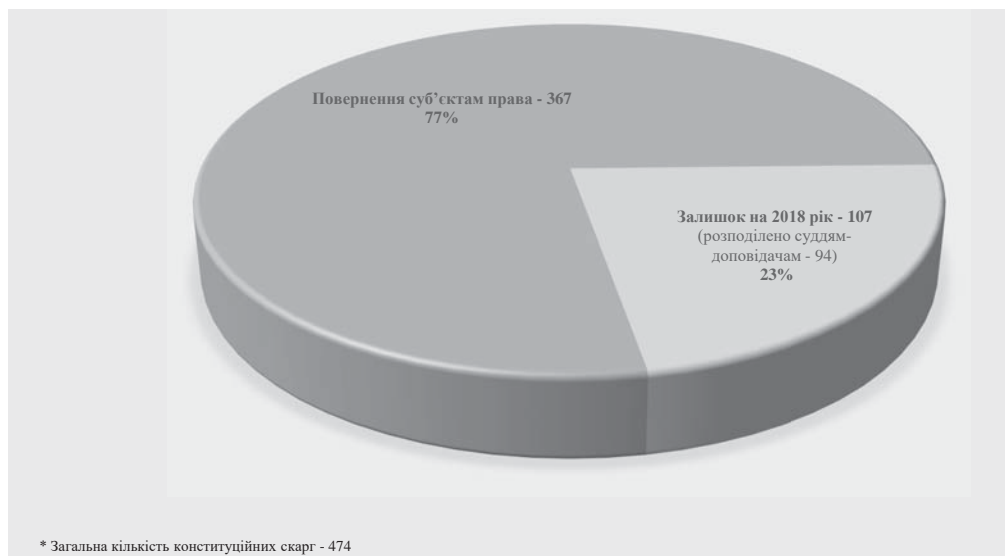
Діаграма 3

Стан розгляду конституційних подань у 2017 році



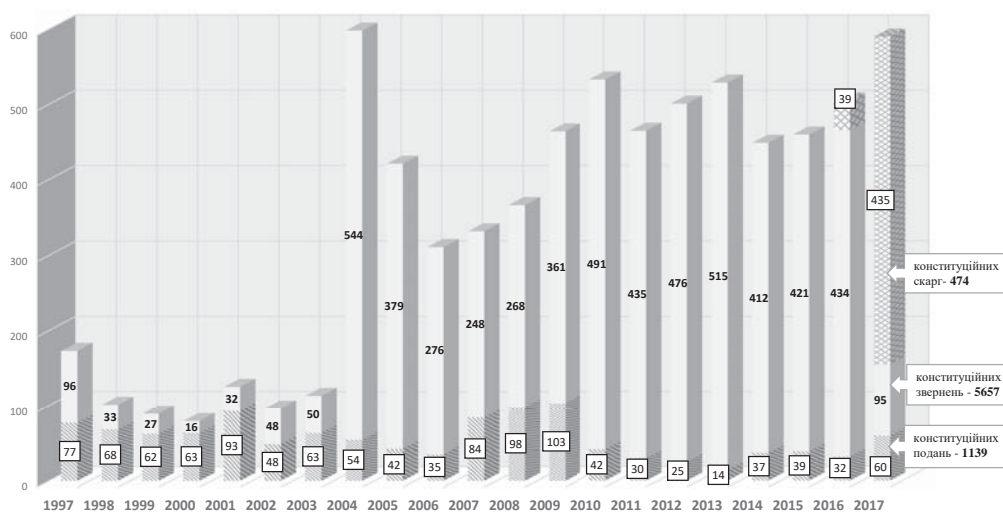
* Загальна кількість конституційних подань - 63

Стан розгляду конституційних скарг у 2017 році



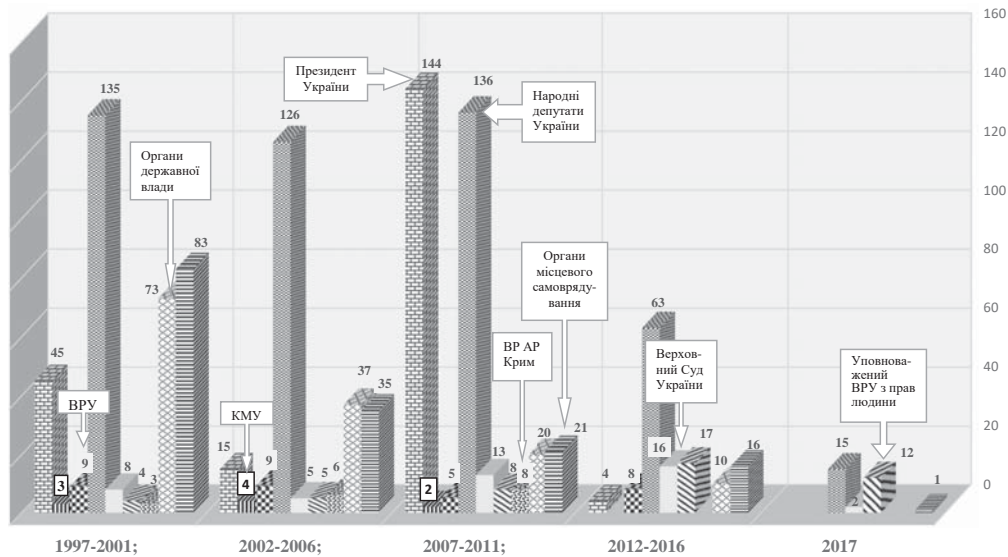
Діаграма 5

Надходження конституційних подань, конституційних звернень та конституційних скарг протягом діяльності Суду



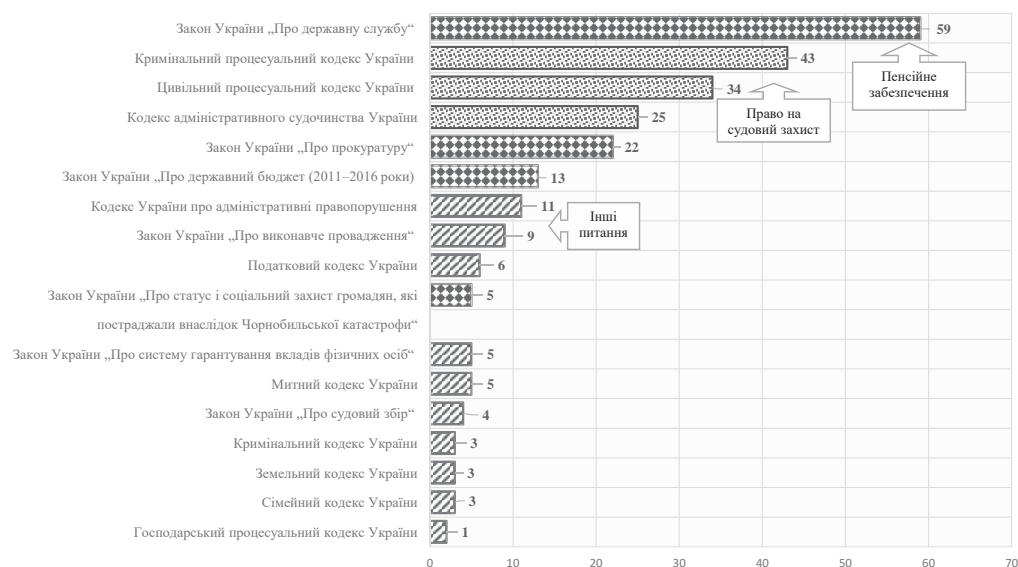
Діаграма 6

Надходження конституційних подань за суб'єктами права на конституційні подання за період діяльності Суду

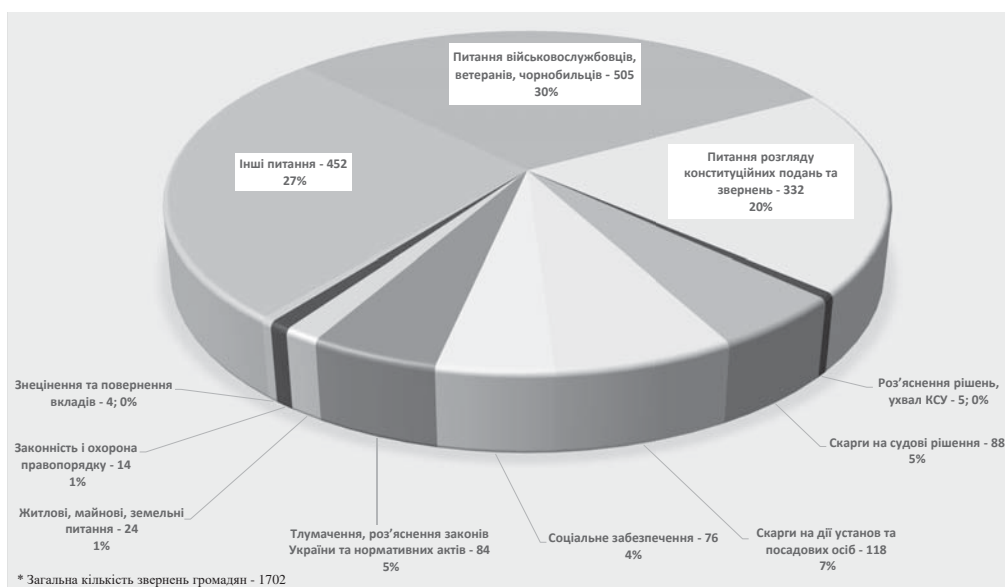


Діаграма 7

Закони України (їх окремі положення), які оспорювалися суб'єктами права на конституційну скаргу, та питання, щодо вирішення яких найчастіше зверталися у 2017 році



Звернення громадян, які надійшли до Суду в 2017 році, та порушені в них питання



АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини шостої статті 216

Кримінального процесуального кодексу України

м. Київ

24 квітня 2018 року

№ 3-р/2018

Справа № 1-22/2018(762/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М., пояснення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковської В. В., Постійного представни-

ка Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., Міністра юстиції України Петренка П. Д., Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Ліщини І. Ю., представника Президента України Михеєнка Р. М., представників Української Гельсінської спілки з прав людини Тараккала М. О. та Лебідь В. П., представника Центру політико-правових реформ Сороки О. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. Лутковська В. В. — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає частині першій статті 3, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 27, частині другій статті 28 Конституції України (є неконституційною), частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 13 квітня 2012 року за № 4651-VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9–13, ст. 88) зі змінами (далі — Кодекс).

Згідно з частиною шостою статті 216 Кодексу слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України (далі — Служба) здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. 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, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, держава, виконуючи свій головний обов'язок — утвердження і забезпечення прав і свобод людини — повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 27 Основного Закону України кожна людина має невід'ємне право на життя; ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов'язок держави — захищати життя людини (частини перша, друга). За юридичною позицією Конституційного Суду України, наведеною у Рішенні від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99, конституційне право людини на життя є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним та захищається державою (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до статті 28 Конституції України 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). На переконання Конституційного Суду України, право людини на повагу до її гідності, як і її право на життя, є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним та підлягає безумовному захисту з боку держави.

Аналіз статей 27, 28 Основного Закону України у системному зв'язку з його статтею 3, наведених юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що у статтях 27, 28 Конституції України інституціалізовано не лише негативний обов'язок держави утримуватися від діянь, які посягали б на права людини на життя та повагу до її гідності, а й позитивний обов'язок держави, який полягає, зокрема, в забезпеченні належної системи національного захисту конституційних прав людини шляхом розроблення відповідного нормативно-правового регулювання; впровадженні ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини; створенні умов для реалізації людиною її фундаментальних прав і свобод; гарантуванні порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень конституційних прав людини; забезпеченні невідворотності відповідальності за порушення конституційних прав людини.

Конституційний Суд України вважає, що позитивний обов'язок держави стосовно впровадження належної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини передбачає забезпечення ефективного розслідування фактів позбавлення життя та неналежного поводження, у тому числі й щодо осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі під повним контролем держави. Ефективність такого розслідування вимірюється його повнотою, всебічністю, оперативністю, незалежністю тощо. Незалежність розслідування порушень прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі означає, зокрема, те, що з погляду безстороннього спостерігача не має існувати жодних сумнівів щодо інституційної (ієрархічної) незалежності державного органу (його службових осіб), уповноваженого здійснювати офіційне розслідування таких порушень. У цьому аспекті не може бути досягнуто незалежності розслідування, якщо компетентний державний орган (його службові особи) інституційно залежить від органу (його службових осіб), якому підпорядковано систему місць позбавлення волі та який несе відповідальність за її функціонування.

Таким чином, на підставі частин першої, другої статті 27, частин першої, другої статті 28 Конституції України у системному зв'язку з її статтею 3 держава повинна впроваджувати законодавство, яке забезпечувало б здійснення ефективного розслідування за заявами, повідомленнями про порушення конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі компетентним державним органом (його службовими особами), що не перебуває в інституційній або ієрархічній залежності від державного органу (його службових осіб), якому підпорядковано систему місць позбавлення волі та який несе відповідальність за її функціонування.

У Конституції України встановлено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); до повноважень

Верховної Ради України належить прийняття законів України (пункт 3 частини першої статті 85); питання організації і діяльності, зокрема, органів досудового розслідування визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

Отже, Конституційний Суд України наголошує, що повноваження законодавця щодо врегулювання питань організації і діяльності органів досудового розслідування обмежені вимогою дотримання ним при здійсненні законотворчої діяльності приписів Конституції України.

2.2. Конституційний Суд України також враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією (стаття 1). Гарантовані Конвенцією права і свободи є мінімальними для демократичної держави, яка її ратифікувала.

Оскільки стаття 27 Конституції України співвідноситься зі статтею 2 Конвенції («Право на життя»), а частина друга статті 28 Основного Закону України — зі статтею 3 Конвенції («Заборона катування»), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення та застосування вказаних статей Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

За практикою Європейського суду з прав людини щодо тлумачення та застосування статті 2 Конвенції у випадку, якщо особа, утримувана під вартою, померла за підозрілих обставин, органи державної влади повинні з власної ініціативи здійснити офіційне та ефективне розслідування, спроможне забезпечити встановлення причин смерті та осіб, які несуть за це відповідальність, та їх покарання (пункт 115 рішення у справі «Кац та інші проти України» від 18 грудня 2008 року).

Як зазначив Європейський суд з прав людини, система, яка має бути сформована згідно зі статтею 2 Конвенції, повинна забезпечити здійснення незалежного та безстороннього розслідування, що відповідає певним мінімальним стандартам щодо його ефективності; компетентні органи влади повинні діяти зі зразковою ретельністю та оперативністю, а також мають ініціювати розслідування, яке спроможне, по-перше, встановити обставини, за яких відбувся інцидент, та будь-які недоліки функціонування регуляторної системи, а по-друге, ідентифікувати причетних до цього службових осіб чи органів державної влади (пункт 187 рішення у справі «Салахов та Іслямова проти України» від 14 березня 2013 року); за загальним правилом вважається необхідним, щоб особи, які відповідальні за розслідування і здійснюють його, були незалежними від тих, хто причетний до відповідних подій (пункт 42 рішення у справі «Михалкова та інші проти України» від 13 січня 2011 року).

Згідно зі статтею 3 Конвенції та позицією Європейського суду з прав людини у випадку, коли особа заявляє небезпідставну скаргу про те, що вона зазнала неналежного поводження з боку уповноважених державою осіб у порушення статті 3 Конвенції, необхідним є здійснення ефективного офіційного розслідуван-

ня, що має забезпечити встановлення й покарання винних осіб; інакше загальна юридична заборона катування і нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, попри її фундаментальну значимість, виявилася б неефективною на практиці, а в деяких випадках уповноважені державою особи отримали б можливість фактично безкарно зловживати правами тих, хто перебуває під їх контролем (пункт 276 рішення у справі «Давидов та інші проти України» від 1 липня 2010 року).

Мінімальні стандарти ефективності, встановлені практикою Європейського суду з прав людини щодо тлумачення та застосування статті 3 Конвенції, включають вимоги того, що розслідування має бути незалежним, безстороннім та бути предметом прискіпливої уваги з боку громадськості, при цьому компетентні органи повинні діяти зі зразковою сумлінністю та оперативністю (пункт 155 рішення у справі «Кучерук проти України» від 6 вересня 2007 року, пункт 64 рішення у справі «Яременко проти України» від 12 червня 2008 року, пункт 66 рішення у справі «Лопатін і Медведський проти України» від 20 травня 2010 року, пункт 106 рішення у справі «Тесленко проти України» від 20 грудня 2011 року, пункт 55 рішення у справі «Алексахін проти України» від 19 липня 2012 року, пункт 55 рішення у справі «Белоусов проти України» від 7 листопада 2013 року).

Розслідування неналежного поводження з боку уповноважених державою осіб вважатиметься ефективним за дотримання такого загального принципу: особи — і ті, які здійснюють перевірки, і ті, які здійснюють розслідування, — повинні бути незалежними ієрархічно та інституційно від будь-кого, хто причетний до подій у справі; тобто слідчі мають бути незалежними на практиці (пункт 260 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Карабет та інші проти України» від 17 січня 2013 року).

2.3. У Кодексі визначено, що слідчим є, зокрема, службова особа органу Служби, уповноважена в межах компетенції, передбаченої Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень (пункт 17 частини першої статті 3); до органів досудового розслідування віднесено слідчі підрозділи органів Служби (підпункт «Г» пункту 1 частини першої статті 38).

Відповідно до частини шостої статті 216 Кодексу, яка є предметом перевірки на відповідність Конституції України (конституційність), слідчі органів Служби здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби.

У Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року № 2713-IV зі змінами (далі — Закон № 2713) зазначено, що на Службу покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань (стаття 1); одним із основних принципів діяльності Служби є єдиноначальність (пункт 5 статті 2).

Згідно з частиною першою статті 6 Закону № 2713 Служба складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Служби.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 18 травня 2016 року № 343 ліквідовано Державну пенітенціарну службу України, завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (пункт 1) покладено на Міністерство юстиції України (далі — Міністерство), а також встановлено, що воно є правонаступником Державної пенітенціарної служби України, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (пункт 2).

Відповідно до Положення про Міністерство, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228 зі змінами, Міністерство, зокрема, забезпечує здійснення досудового розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби (підпункт 95¹⁶ пункту 4); повноваження керівника державної служби у Міністерстві здійснює державний секретар Міністерства, який є вищою посадовою особою з числа державних службовців Міністерства та підзвітний і підконтрольний міністрові (абзаци перший, другий пункту 12¹); державний секретар Міністерства відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Міністерства, присвоює їм ранги державних службовців, ухвалює рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; у межах повноважень, передбачених законом, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками Міністерства доручення (підпункти 7, 17 пункту 12²).

Згідно з Положенням про органи досудового розслідування Служби, затвердженим наказом Міністерства від 4 липня 2017 року № 2166/5, органи досудового розслідування Служби є структурними підрозділами Міністерства та його міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, які згідно з Кодексом забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до їх підслідності (пункт 1 розділу I); органами досудового розслідування є слідчі підрозділи Міністерства та слідчі підрозділи міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства (пункт 2 розділу I); органи досудового розслідування очолюють керівники слідчих підрозділів (пункт 9 розділу I); слідчий є службовою особою відповідного структурного підрозділу апарату Міністерства та міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства, уповноваженою здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, яка перебуває на посадах керівника органу досудового розслідування, керівника структурних підрозділів органу досудового розслідування та слідчого в особливо важливих справах, старшого слідчого, слідчого (пункт 1 розділу IV).

З аналізу наведених нормативно-правових актів вбачається, що органи досудового розслідування Служби функціонують у складі Міністерства, тому слідчі цих органів, попри наявність процесуальних гарантій їх незалежності відповідно до Кодексу, ієрархічно підпорядковані вищим посадовим особам Міністерства.

Згідно з частиною шостою статті 216 Кодексу розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, здійснюють слідчі органи Міністерства, яке відповідальне за належне функціонування системи виконання

покарань та забезпечує здійснення досудового розслідування таких злочинів. Отже, органи досудового розслідування інституційно належать до пенітенціарної системи.

Конституційний Суд України наголошує, що позитивний обов'язок держави стосовно створення ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини передбачає забезпечення ефективного розслідування фактів позбавлення життя та неналежного поведження, у тому числі щодо осіб, які перебувають, зокрема, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах під повним контролем держави. Таке розслідування має бути, у тому числі, незалежним, тобто з погляду безстороннього спостерігача не має існувати жодних сумнівів щодо інституційної або ієрархічної незалежності державного органу (його службових осіб), уповноваженого здійснювати офіційне розслідування порушень прав людини, гарантованих статтями 27, 28 Конституції України. Незалежність розслідування порушень конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності не може бути досягнута, якщо компетентний державний орган належить до пенітенціарної системи, а його службові особи перебувають в ієрархічній залежності від вищих посадових осіб цієї системи.

Конституційний Суд України вважає, що ієрархічне підпорядкування слідчих органів Служби вищим посадовим особам Міністерства не здатне забезпечити дотримання конституційних вимог щодо незалежності офіційного розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах. Така ієрархічна залежність нівелює процесуальні гарантії незалежності слідчого, тобто він буде певним чином упередженим під час здійснення досудового розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах.

Таким чином, уповноваження слідчих органів Міністерства здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, уможливує зловживання з боку працівників пенітенціарних установ, неналежне поведження з особами, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах, а також приховування таких зловживань та інших протиправних посягань відповідними службовими (посадовими) особами Міністерства, у тому числі за повідомленнями, заявами і скаргами потерпілих осіб. Тобто віднесення до компетенції органів Міністерства здійснення досудового розслідування, слідчі яких уповноважені розслідувати будь-які злочини, вчинені на території або в приміщеннях Служби, сприяє виникненню умов, що перешкоджатимуть притягненню до кримінальної відповідальності працівників Служби, які можуть бути причетними до вчинення злочинів проти життя, здоров'я та гідності осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі.

Конституційний Суд України зазначає, що встановлена частиною шостою статті 216 Кодексу підслідність злочинів, учинених на території або в приміщеннях Служби, у взаємозв'язку з відповідним нормативно-правовим регулюванням щодо функціонування слідчих органів Служби не здатна забезпечити здійснення ефективного розслідування порушень конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності, що унеможливує виконання державою її головного конституційного обов'язку — утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина шоста статті 216 Кодексу суперечить статті 3, частинам першій, другій статті 27, частинам першій, другій статті 28 Конституції України (є неконституційною).

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) частини шостої статті 216 Кодексу, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату цією нормою чинності на три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність.

У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 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), частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою «слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України».

2. Частина шоста статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, визнана неконституційною, втрачає чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Зобов'язати Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

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» та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r/2018 dated April 24, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of the provisions of Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights appealed to the Constitutional Court with a petition to declare Article 216.6 of the Criminal Procedure Code (hereinafter referred to as «the Code») as such that does not comply with Articles 3.1, 8.1, 27.1, 27.2, 28.2 of the Constitution (unconstitutional), According to Article 216.6 of the Code, investigating authorities of the State criminal-executive service (hereinafter — the Service) shall conduct pre-trial investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service.

Analysis of Articles 27, 28 of the Basic Law in the systemic connection with its Article 3 and the legal positions of the Constitutional Court gives grounds to assert that Articles 27, 28 of the Constitution institutionalise not only the negative obligation of the state to refrain from acts that would infringe upon the right of a person to life and respect for his or her dignity, but also the positive obligation of the state, which is, in particular, to ensure the proper system of national protection of the constitutional human rights by developing appropriate legal regulation; introduction of an effective system of protection of life, health and human dignity; creation of conditions for realisation of a person's fundamental rights; guaranteeing the order of compensation for damage caused as a result of violations of the constitutional human rights; ensuring the inevitability of liability for violation of the constitutional human rights.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the positive duty of the state regarding the introduction of an adequate system of protection of life, health and dignity of a person envisages ensuring an effective investigation of the facts of deprivation of life and ill-treatment, including those persons who are in custody under full state control. The effectiveness of such an investigation is measured by its completeness, comprehensiveness, efficiency, independence, etc. Independence of the investigation of violations of human rights to life and respect for their dignity in places of deprivation of liberty means, in particular, that from the point of view of the impartial observer there should be no doubt about the institutional (hierarchical) independence of a public authority (its officials) authorised to conduct an official investigation of such violations. In this aspect, the independence of the investigation cannot be achieved if the competent public authority (its officials) is institutionally dependent on the authority (its officials), to whom the system of places of detention is subordinated and who is responsible for its functioning.

Thus, based on Articles 27.1, 27.2, 28.1, 28.2 of the Constitution of Ukraine, in a systemic connection with its Article 3, the state must implement legislation that would ensure the effective investigation upon claims and allegations on violations of the constitutional human rights to life and respect for their dignity in the places of deprivation of liberty by a competent public authority (its officials), which is not in the institutional or hierarchical dependence on the state authority (its officials), to whom the system of places of detention is subordinated and who is responsible for its operation.

The Constitutional Court emphasises that the legislator's powers regarding the regulation of issues related to the organisation and activities of the pre-trial investigation bodies are limited by the requirement that they should observe the provisions of the Constitution in the course of law-making activity.

By ratifying the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter — the Convention), Ukraine undertook the obligation to guarantee to everyone the rights and freedoms provided for in the Convention (Article 1) under its jurisdiction. The rights and freedoms guaranteed by the Convention are minimal for a democratic state which ratified it.

Since Article 27 of the Constitution corresponds to Article 2 of the Convention («The Right to Life»), and Article 28.2 of the Basic Law — to Article 3 of the Convention («Prohibition of Torture»), the Constitutional Court, in considering this case, takes into account the practice of interpretation and application of the mentioned articles of the Convention by the European Court of Human Rights.

The Code stipulates that the investigator is, in particular, an officer of the Service, authorised within the limits of the competence provided for in the Code, to conduct a pre-trial investigation of criminal offenses (Article 3.1.17); investigating subdivisions of the Service are assigned to the bodies of pre-trial investigation (sub-paragraph «r» of Article 38.1.1).

Pursuant to Article 216.6 of the Code, which is the subject of examination as to compliance with the Constitution (constitutionality), the investigating authorities of the Service conduct a pre-trial investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service.

The Law «On the State Penal-Executive Service» (hereinafter — the Law No. 2713) states that the Service is tasked with the implementation of the state policy in the field of execution of criminal penalties (Article 1); one of the main principles of the Service is the unity of command (Article 2.5).

According to Article 6.1 of Law No. 2713, the Service consists of the central executive authority which implements state policy in the field of execution of criminal penalties, its territorial authorities, the criminal-executive inspection, penal institutions, investigative isolation units, paramilitary units, educational institutions, security institutions health enterprises, penal enterprises, other enterprises, institutions and organisations created in order to fulfil the tasks of the Service.

By the Resolution of the Cabinet of Ministers «On Some Issues of Optimisation of the Activities of the Central Executive Bodies of the Justice System» dated May 18, 2016, No. 343, the State Penitentiary Service was liquidated, and the tasks and functions related to the implementation of state policy in the area of execution of criminal penalties and probation (paragraph 1) were entrusted to the Ministry of Justice (hereinafter — the Ministry); it was also established that it is the successor of the liquidated state penitentiary service in the implementation of the state policy in the field of execution of criminal penalties and probation (paragraph 2).

From the analysis of instruments (the Regulation on the Ministry, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on July 2, 2014, No. 228, as amended, the Regulation on the bodies of the pre-trial investigation of the Service, approved by the Order of the Ministry on July 4, 2017, No. 2166/5), it appears that the bodies of pre-trial investigations of the Service function as a part of the Ministry, therefore investigators

of these bodies, despite the existence of procedural guarantees of their independence in accordance with the Code, are hierarchically subordinated to senior officials of the Ministry.

According to Article 216.6 of the Code, investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service shall be investigated by the bodies of the Ministry which is responsible for the proper functioning of the penal system and shall ensure the pre-trial investigation of such crimes. Consequently, pre-trial investigation bodies institutionally belong to the penitentiary system.

The Constitutional Court emphasises that the state's positive obligation to establish an effective system of protection of life, health and dignity of a person envisages ensuring an effective investigation into the facts of deprivation of life and ill-treatment, including those who are staying, in particular, in penal institutions, and investigative detention centres under the full control of the state. Such an investigation should be independent, that is, from the point of view of the impartial observer, there should be no doubt as to the institutional or hierarchical independence of the state body (its officials) authorised to carry out official investigations into violations of human rights guaranteed by Articles 27, 28 of the Constitution. Independence of investigation of violations of the constitutional human rights to life and respect for its dignity cannot be achieved if the competent state body belongs to the penitentiary system, and its officials are hierarchically dependent on senior officials of this system.

The Constitutional Court holds that the hierarchical subordination of the investigative bodies of the Service to the highest officials of the Ministry of Justice cannot ensure compliance with the constitutional requirements regarding the independence of the official investigation of crimes committed against persons being in penitentiary institutions and investigative detention centres. Such hierarchical dependence levels out the procedural guarantees of the independence of the investigator, that is, he will be to some extent biased while conducting pre-trial investigation of crimes committed against persons being in penitentiary institutions or investigative detention centres.

Thus, empowering investigators of the Ministry of pre-trial investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service enables abuse by employees of penal institutions, improper treatment of persons who are in prisons or detention centres, and concealment of abuse and other unlawful acts of the relevant official (officials) of the Ministry, including upon reports, statements and complaints of affected people. That is, attribution to the competence of the Ministry of the pre-trial investigation, which investigators are empowered to investigate any crimes committed on the territory or in the premises of the Service contributes to creating conditions which would prevent or bring to the criminal prosecution those Service officers who may be involved in crimes against life, health and dignity of persons in detention places.

The Constitutional Court notes that the investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service, established by Article 216.6 of the Code, in interrelation with the relevant normative regulation on the operation of investigative bodies of the Service cannot ensure an effective investigation of violations of the constitutional human rights to life and respect to dignity, which makes it impossible for the state to fulfill its main constitutional duty, i.e. to assert and ensure human rights and freedoms.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as such that does not conform to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, according to which «investigating bodies of the State Criminal Executive Service of Ukraine shall carry out pre-trial investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the State Criminal Executive Service of Ukraine».

Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, declared unconstitutional, shall lose its effect three months after the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

The Court held to oblige the Verkhovna Rada of Ukraine to bring the normative regulation established by Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, which was declared unconstitutional, in accordance with the Constitution of Ukraine and this Decision.

Reference:

Decision No. 11-rp/99 of the Constitutional Court of Ukraine dated December 29, 1999 in the case upon the constitutional petition of the 51 People's Deputies on the compliance of the provisions of Articles 24, 58, 59, 60, 93, 190.1 of the Criminal Code of Ukraine with the Constitution of Ukraine (the case on death penalty);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provision of the third sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» (case on judicial control over hospitalisation of disabled persons to psychiatric institution);

Judgments of the European Court of Human Rights:

Kats and Others v. Ukraine dated December 18, 2008;

Salakhov and Islyamova v. Ukraine dated March 14, 2013;

Mykhalkova vs Ukraine dated January 13, 2011;

Davydov and Others vs Ukraine dated July 1, 2010;

Kucheruk vs Ukraine dated September 6, 2007;

Yarmenko vs Ukraine dated June 12, 2008;

Lopatin and Medvedskii vs Ukraine dated May 20, 2010;

Teslenko vs Ukraine dated December 20, 2011;

Aleksakhyn vs Ukraine dated July 19, 2012;

Belousov vs Ukraine dated November 7, 2013;

Karabet and Others vs Ukraine dated January 17, 2013.

Dissenting opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine Mykola Melnyk and Ihor Slidenko delivered dissenting opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини шостої статті 216
Кримінального процесуального кодексу України

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 (далі — Рішення) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі — Кодекс), згідно з якою «слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України».

Визнання цієї норми Кодексу неконституційною Суд обґрунтував двома основними аргументами.

По-перше, тим, що слідчі органи Державної кримінально-виконавчої служби України (далі — Служба) функціонують у складі Міністерства юстиції України, ієрархічно підпорядковуються його керівництву, а отже, є залежними від нього і не здатні забезпечити здійснення ефективного досудового розслідування порушень конституційних прав на життя та повагу до гідності осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі.

По-друге, тим, що така залежність слідчих органів Служби (їх службових осіб) порушує конституційні права людини на життя (частина перша статті 27) та на повагу до гідності (частина перша статті 28), що свідчить про невиконання державою свого головного конституційного обов'язку, передбаченого статтею 3 Конституції України — утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Вважаю, що Рішення базується на концептуально хибних підходах, а застосована у ньому аргументація є суперечливою, сумнівною і непереконливою з конституційно-правової точки зору. Це вказує на те, що Суд формально підійшов до вирішення цієї справи — без системного з'ясування суті відповідних положень Конституції України та встановлення корелятивного зв'язку між ними і положенням частини шостої статті 216 Кодексу.

1. Застосований у Рішенні підхід, за яким існування у структурі Міністерства юстиції України слідчих органів Служби суперечить Конституції України, заснований лише на певних сумнівах щодо незалежності та неупередженості слідчих при здійсненні ними досудового розслідування злочинів, вчинених у місцях

позбавлення волі, які належать до сфери відання Міністерства юстиції України. Однак ці сумніви не є однозначним і переконливим доказом неконституційності частини шостої статті 216 Кодексу. Тим більше в аспекті порушення вимог статей 27, 28 Конституції України. Адже не існує безпосереднього зв'язку між статусом слідчих органів Служби, їх місцем у системі державної влади та посяганням на право на життя та право на повагу до гідності особи. Відтак немає правових підстав вбачати порушення зазначених конституційних норм лише у самому факті перебування слідчих у структурі Служби (Міністерства юстиції України).

Стаття 27 Конституції України встановлює обов'язок держави захищати життя людини, а її стаття 28 передбачає, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Ці конституційні приписи покладають на державу обов'язок не допускати посягань на життя, здоров'я та гідність людини, а також упроваджувати належну систему захисту основоположних прав людини, зокрема шляхом забезпечення ефективного досудового розслідування злочинів, які посягають на життя та гідність людини. Тобто йдеться про те, що вказані права мають бути не лише проголошені, але й реально гарантовані, у тому числі й в місцях позбавлення волі.

Ухвалюючи Рішення, Суд виходив з того, що створення у системі Міністерства юстиції України слідчих органів Служби і віднесення до їхньої підслідності розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, безумовно знижує ефективність розслідування посягань на життя та гідність людини, які мали місце у місцях позбавлення волі, що суперечить статтям 27, 28 Конституції України.

Однак у цьому контексті Суд мав би дослідити вказані новації Кодексу і через призму прагнення законодавця оптимізувати процес розслідування злочинів, вчинених у приміщеннях або на території установ виконання покарань. Не можна вважати позбавленою сенсу позицію, згідно з якою лише уповноважений працівник системи виконання покарань, який має необхідний доступ до об'єктів пенітенціарної системи, ознайомлений з особливостями її функціонування, субкультурою в місцях позбавлення волі тощо, в найкоротші строки може розпочати та здійснити необхідні процесуальні дії з метою зібрання доказів винуватості або невинуватості особи у вчиненні злочину.

Закріплення в частині шостій статті 216 Кодексу положення про слідчі органи Служби та визначення їх підслідності не створює безпосередньої загрози порушенню прав людини на життя, повагу до її гідності та інших прав у розумінні положень частини першої статті 3, частин першої, другої статті 27, частини другої статті 28 Конституції України. Адже порушення вказаних прав може відбутися не через те, що частина шоста статті 216 Кодексу є концептуально хибною за своїм змістом, а через неналежне виконання будь-яким слідчим, у тому числі й слідчим Служби вимог кримінального процесуального закону щодо здійснення всебічного, повного і неупередженого досудового розслідування. Однак це не може бути критерієм для оцінки відповідності оспорюваного положення Кодексу вимогам Конституції України, як і констатоване Судом у Рішенні припущення невідворотності (обов'язковості) вчинення слідчими органами Служби неправомірних дій, які порушуватимуть конституційні права, гарантовані статтями 27, 28 Конституції України.

Базуючись у Рішенні про неконституційність частини шостої статті 216 Кодексу виключно на ієрархічній (інституційній) залежності слідчих органів Служби від керівництва Міністерства юстиції України, Суд не врахував того, що: 1) слідчі будь-якого органу перебувають у відносинах ієрархічної залежності, оскільки незалежно від відомства, де вони працюють, вони мають керівників і повинні виконувати їх доручення та накази; 2) ймовірність тиску та неправомірного впливу на слідчого в рамках інституційної залежності потребує відповідного аналізу та доведення (припущення для цього є вочевидь недостатнім правовим аргументом); 3) чинне законодавство України передбачає необхідні нормативні передумови для здійснення слідчим, у тому числі, слідчим Служби, ефективної та неупередженої діяльності, включаючи реалізацію прокуратурою конституційної функції організації і процесуального керівництва здійсненням ним досудового розслідування, нагляду за слідчими і розшуковими діями (пункт 3 частини першої статті 131¹ Основного Закону України). Крім того, Кодекс встановлює гарантії процесуальної самостійності слідчого — здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог Кодексу, слідчий є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого (частина п'ята статті 40).

Слід зазначити, що у більшості європейських держав пенітенціарна система підпорядкована міністерству юстиції. У них, як правило, не передбачено спеціальний порядок проведення розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на території або в приміщеннях пенітенціарних установ. Розслідування таких правопорушень здійснюється в загальному порядку органами, що проводять досудове розслідування. Разом з тим в окремих державах розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях пенітенціарних установ, здійснюється спеціальними підрозділами (посадовими особами) тюремної адміністрації чи міністерства юстиції, якому підпорядкована (підзвітна) така адміністрація.

Так, у Латвійській Республіці злочини, вчинені особами, які тримаються під вартою, ув'язненими, посадовими особами адміністрації місць позбавлення волі та позаштатними співробітниками, розслідуються слідчим відділом (тюремними інспекторами) тюремної адміністрації. У Грузії розслідування злочинів, вчинених на території установи тримання під вартою (позбавлення волі), здійснюється відповідним безпековим підрозділом пенітенціарного департаменту під прокурорським наглядом та судовим контролем відповідно до законодавства Грузії. В Естонській Республіці досудове розслідування злочинів, вчинених у тюрмі, у тому числі злочинів, вчинених ув'язненими, здійснюється відділом в'язниць міністерства юстиції і адміністрацією в'язниці, які вважаються слідчими органами, що в межах своєї компетенції виконують обов'язки слідчого органу безпосередньо або через підвідомчі їм установи або їх місцеві установи. В Ірландії розслідування смерті ув'язненого починається із внутрішнього розслідування конкретної в'язниці, яке здійснює її адміністрація.

Таким чином, міжнародний досвід передбачає (допускає) розслідування злочинів, вчинених у місцях позбавлення волі, спеціальними слідчими підрозділами (посадовими особами), які входять до системи органів виконання покарань.

При прийнятті Рішення Суду варто було також взяти до уваги приписи пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, якими передбачається прийняття закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, із набранням чинності яким пов'язано припинення виконання прокуратурою функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

2. Звертає на себе увагу той факт, що основні аргументи Суду щодо невідповідності оспорюваного положення Кодексу вимогам статей 27, 28 Конституції України ґрунтуються, головним чином, на висновку про можливе порушення сформованих практикою Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) міжнародних стандартів незалежності та ефективності досудового розслідування злочинів. Водночас використання переважно або лише практики ЄСПЛ для обґрунтування неконституційності певного положення національного закону не є правильним у принципі — позиції ЄСПЛ не можуть бути головним (а тим більше — єдиним) критерієм оцінки конституційності норм національного законодавства. Конституційний контроль вимагає, передусім, власної інтерпретації Судом положень Конституції України (зокрема її статей 27, 28), якої у Рішенні практично немає, інакше національний орган конституційної юрисдикції перетвориться у своєрідну філію ЄСПЛ, яка буде здійснювати перевірку національного законодавства не на відповідність Конституції України (конституційність), а на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (конвенційність). Рішення у цій справі, на жаль, вказує на таку тенденцію у діяльності Суду.

До того ж використання практики ЄСПЛ у цій справі навряд чи можна визнати юридично коректним. По-перше, наведена у Рішенні практика ЄСПЛ стосується попереднього кримінального процесуального законодавства України (Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року) та істотно іншої ситуації із розслідуванням злочинів, вчинених у місцях позбавлення волі. Органами, які на той час мали повноваження здійснювати таке розслідування (дідання) були слідчі міліції, прокуратури, в окремих випадках — начальники виправно-трудова установ та слідчих ізоляторів, а нагляд за додержанням законодавства у цих установах здійснювали прокурори. По-друге, Суд для обґрунтування Рішення використав позиції ЄСПЛ також у справах, які безпосередньо не стосувалися проблеми ієрархічної (інституційної) підпорядкованості слідчих. У них йшлося про недбале, безвідповідальне виконання певними посадовими особами (слідчими міліції, слідчими прокуратури, начальником СІЗО тощо) своїх посадових обов'язків чи зловживання наданими їм повноваженнями, які не стосувалися їх підпорядкованості. Виникає закономірне питання, наскільки такі прецеденти з практики ЄСПЛ можуть бути використані для обґрунтування неконституційності положень частини шостої статті 216 Кодексу щодо здійснення досудового розслідування слідчими органів Служби.

На мою думку, для вирішення питання щодо конституційності положень національного законодавства прийнятним є врахування тих правових позицій ЄСПЛ, які ним були висловлені щодо аналогічних правових ситуацій та ідентичних (подібних) положень законодавства України.

3. Розглядаючи справу, Суд вдався до вибіркового підходу у визначенні змісту предмета конституційного контролю — він штучно звузив його до аспектів, які «підводять» Рішення до визнання вказаного законодавчого положення таким, що не відповідає саме вимогам статей 27, 28 Основного Закону України. Суд безпідставно звів компетенцію слідчих органів Служби до здійснення досудового розслідування порушень прав на життя і повагу до гідності осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, хоча предметна і суб'єктна підслідність вказаних органів досудового розслідування є значно ширшою.

За положенням частини першої статті 216 Кодексу, визнаним у Рішенні неконституційним, слідчі органи Служби здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби. Такі територія та приміщення не обмежуються місцями позбавлення волі (як це, фактично, констатовано в Рішенні), до них належать також територія та приміщення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, об'єктів охорони здоров'я, навчального, науково-дослідного, господарського, соціально-культурного призначення, а також інші службові приміщення та споруди Служби (статті 1, 6, 25 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»). Однак у Рішенні Суд фактично ототожнив різні за своїм змістом поняття — «місця позбавлення волі» та «територія або приміщення Служби».

У Рішенні Суд обґрунтував свою позицію нездатністю слідчих органів Служби забезпечити ефективне розслідування фактів позбавлення життя та неналежного поводження щодо осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі. Водночас до компетенції слідчих органів Служби належить здійснення досудового розслідування не лише вказаних, а й інших злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби. Це можуть бути злочини проти власності, правосуддя, авторитету органів державної влади, безпеки виробництва, у сфері господарської діяльності, у сфері службової діяльності тощо. Тобто йдеться про злочини, які не стосуються посягань на право на життя та право на повагу до гідності.

За змістом Рішення єдиним суб'єктом злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, є працівники Служби. Це впливає з мотивувальної частини Рішення, за якого «уповноваження слідчих органів Міністерства здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, уможлиблює зловживання з боку працівників пенітенціарних установ, неналежне поводження з особами, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах, а також приховування таких зловживань та інших протиправних посягань відповідними службовими (посадовими) особами Міністерства, у тому числі за повідомленнями, заявами і скаргами потерпілих осіб». Насправді суб'єктами злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби (у тому числі в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах), можуть бути як працівники пенітенціарних установ, так і особи, які у них перебувають, а також інші особи.

Так само єдиною категорією потерпілих від злочинів, досудове розслідування яких здійснюють слідчі органи Служби, Суд визначив осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі. Проте потерпілими від злочинів, вчинених на території або

в приміщеннях Служби, можуть бути не лише особи, які перебувають у місцях позбавлення волі, а й інші особи — працівники органів та установ виконання покарань, відвідувачі цих органів та установ тощо.

Таким чином, основою Рішення є помилкове розуміння злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, оскільки Суд відніс до цієї категорії злочинів виключно посягання на життя та гідність особи, які здійснюють працівники пенітенціарних установ стосовно осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі. Таке розуміння призвело до постановлення хибного Рішення.

4. Розглядаючи справу, Суд залишив поза увагою норми Конституції України, на відповідність яким доцільно було б перевірити положення частини шостої статті 216 Кодексу. Йдеться про приписи, закріплені статтями 8, 55 та 62 Основного Закону України.

Передусім Суд мав би оцінити оспорюване положення Кодексу на відповідність принципу верховенства права, а точніше — такому його елементу, як правова визначеність. Річ у тім, що оспорюване положення Кодексу сформульоване таким чином, що воно створює невизначеність щодо підслідності злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби. Згідно з частиною шостою статті 216 Кодексу слідчі органи Служби розслідують усі злочини, вчинені на території або в приміщеннях Служби. Водночас за іншими положеннями Кодексу частина злочинів, які можуть бути вчинені на території або в приміщеннях Служби, одночасно віднесена до підслідності Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки України та слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. Таке законодавче регулювання породжує колізійну ситуацію та створює правову невизначеність щодо вирішення питання про те, які зі злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, належать до виключної підслідності Служби, а які — до виключної підслідності слідчих органів інших відомств чи є предметом альтернативної підслідності.

Правова невизначеність також виникає щодо поняття «територія або приміщення» Служби, яке можна розуміти по-різному, особливо з огляду на те, що для слідчих усіх інших органів досудового розслідування у Кодексі визначено підслідність за певними видами злочинів та суб'єктів їх вчинення, то для слідчих Служби — виключно за територіальною ознакою. У цьому випадку законодавець відійшов від принципу диференціації підслідності злочинів залежно від виду злочину та характеристик його суб'єкта. З огляду на це, очевидною була доцільність оцінки положень частини шостої статті 216 Кодексу на відповідність принципу верховенства права, передбаченому статтею 8 Конституції України.

Суд у рішеннях неодноразово визначав зміст принципу верховенства права, констатує, зокрема, що з конституційних приписів випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Суд також мав підстави для оцінки оспорюваного положення на відповідність вимогам статті 55 Конституції України, яка закріплює право на судовий захист. Річ у тім, що досудове слідство у кримінальних справах можна розглядати як попередній (підготовчий) етап до судового розгляду таких справ. І хоча за законом жоден доказ не має наперед встановленої сили, а суд має дослідити докази безпосередньо, якість (ефективність) досудового розслідування може істотно впливати на розгляд кримінальної справи судом, а отже, і на реалізацію права на судовий захист. Крім того, реалізація цього права вже відбувається безпосередньо на стадії досудового розслідування, оскільки проведення багатьох видів слідчих (розшукових) дій та застосування певних видів запобіжних заходів здійснюється за рішенням суду (слідчого судді).

Виходячи з того, що відомча належність слідчих органів Служби та пов'язана з нею їх інституційна залежність від керівництва Міністерства юстиції України можуть ставити під сумнів можливість забезпечення конституційних засад здійснення неупередженого досудового розслідування, Суд мав би оцінити частину шосту статті 216 Кодексу також на відповідність приписам статті 62 Конституції України. Передусім йдеться про її припис щодо обов'язкової доведеності вини у вчиненні злочину в законному порядку (частина перша статті 62 Конституції України). Такий порядок визначається кримінальним процесуальним законодавством України, яке містить низку положень, спрямованих на забезпечення об'єктивності його застосування. Крім того, частина третя статті 62 Основного Закону України встановлює, що обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Упереджене розслідування злочинів, де б і ким би вони вчинені не були, може свідчити про порушення вказаних конституційних приписів.

Слід зазначити, що Суд у Рішенні побіжно констатував нездатність слідчих органів Служби забезпечити дотримання конституційних вимог щодо офіційного розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, не вказавши норм Конституції України, якими передбачені такі вимоги, і у чому полягає їх зміст.

5. Визнавши неконституційною частину шосту статті 216 Кодексу, Суд у резолютивній частині Рішення зобов'язав Верховну Раду України «привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням». При цьому Суд відтермінував втрату чинності вказаною нормою Кодексу на три місяці з дня ухвалення Судом рішення про її неконституційність.

Такі приписи Суду викликають ряд зауважень.

По-перше, виникає питання щодо того, як можна привести у відповідність із Конституцією України та Рішенням положення закону (нормативне регулювання), яке визнано неконституційним, а отже, втратило (втратить) чинність. За потреби (у цьому разі вона взагалі є сумнівною) правильно було б передбачити звернення до парламенту стосовно законодавчого врегулювання процедури досудового розслідування злочинів, вчинених у місцях позбавлення волі, відповідно до вимог

тих норм Конституції України, на підставі яких було визнано неконституційним законодавче положення щодо існування слідчих органів у структурі Служби (Міністерства юстиції України).

По-друге, вимога Суду, звернута до парламенту, привести нормативне регулювання, передбачене частиною шостою статті 216 Кодексу, «у відповідність із цим Рішенням» не має практичного сенсу, оскільки Рішення передбачає лише визнання вказаного законодавчого положення неконституційним і не містить жодних конституційних орієнтирів (не кажучи вже про конкретні критерії) щодо правильного з точки зору Конституції України регулювання питання підслідності злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби.

По-третє, з вказаного припису Суду не зрозуміло, що саме зобов'язана зробити Верховна Рада України на виконання Рішення.

Із Рішення випливає, що неконституційною частина шоста статті 216 Кодексу є лише з підстави належності слідчих органів Служби до системи Міністерства юстиції України. Отже, за логікою і змістом Рішення, віднесення розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, до компетенції будь-якого іншого державного органу відповідатиме Конституції України, оскільки не породжуватиме ієрархічної (інституційної) залежності відповідних слідчих від Міністерства юстиції України, до сфери відання якого належать установи виконання покарань та слідчі ізолятори.

Разом з тим, визнання Судом неконституційною частини шостої статті 216 Кодексу автоматично відновлює законодавче регулювання підслідності вказаної категорії злочинів, яке існувало до моменту внесення змін до статті 216 Кодексу (до 5 січня 2017 року). З втратою чинності частиною шостою статті 216 Кодексу через визнання її неконституційною вступає в дію правило, передбачене частиною першою статті 216 Кодексу, згідно з яким «слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування».

Це означає, що з втратою чинності оспорюваним положенням Кодексу все буде як раніше, а саме: за загальним правилом досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, здійснюватимуть слідчі Національної поліції, а слідчі (детективи) Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки України, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, розслідуватимуть ті з вказаної категорії злочинів, які закон відносить до їх підслідності. У такий спосіб Рішення буде виконано, оскільки досудове розслідування злочинів, вчинених на території і в приміщеннях Служби (у тому числі в місцях позбавлення волі), буде здійснюватися слідчими органами, які не перебувають у інституційній (ієрархічній) залежності від Міністерства юстиції України (доречно ще раз нагадати, що саме у такій залежності Суд вбачає єдину підставу для визнання неконституційною частини шостої статті 216 Кодексу).

Відтак для виконання вказаного припису Суду парламент може й не приймати жодних рішень, а тому акцент на зобов'язанні «привести у відповідність» не має під собою достатніх правових підстав. До того ж з Рішення не зрозуміло, яким має бути законодавче вирішення проблеми, яка була предметом розгляду Судом у цій

справі, — у Рішенні навіть орієнтовно не позначено напрям правильного (з точки зору Конституції України) її розв'язання.

Про те, що припис Суду щодо зобов'язання Верховної Ради України вчинити певні дії на виконання Рішення зайвий, свідчить безпосередній конституційний припис про обов'язковість рішення Суду (стаття 151² Конституції України). Головне у цьому разі не додатковий юридичний акцент, а конституційна обґрунтованість рішення Суду і зрозумілість, як його треба (можна) виконати через призму Основного Закону України.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що цю справу Суд розглянув поверхово, а Рішення є необґрунтованим і таким, що не відповідає частині другій статті 147 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
частини шостої статті 216
Кримінального процесуального кодексу України

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність — частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України — має суб'єктивний та відносний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити такі заперечення щодо концепції та методології Рішення:

У Рішенні Конституційний Суд України припустився концептуальної помилки, невірно визначивши сутність конституційного конфлікту, звульгаризувавши при цьому практику Європейського суду з прав людини.

I. Заперечення концепції Рішення

Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений) сконструювала конституційний конфлікт між нормами закону України та нормами Конституції України по аналогії із зовні схожими справами Європейського суду з прав людини, насамперед («McCann and Others v United Kingdom» (21 ECHR 97 GC). Однак навіть при цьому Уповноважений використовує вузький сегмент справ, які мають дотичне відношення до такого конституційного конфлікту, на кшталт випадків позбавлення життя («Paul and Audrey Edwards v the United Kingdom» (46477/99 [2002]) або застосування норм «совєцького» законодавства, коли той самий суб'єкт міг бути особою, яка вчинила злочин, та виконувати дізнання, що неможливо за чинними оспорюваними нормами Кримінального процесуального кодексу України («Sergey Shevchenko v Ukraine» 32478/02 [2006]). Тобто аргументи суб'єкта права на конс-

титущійне подання мали неочевидне та непряме відношення до сконструйованого ним конфлікту. Причому ця конструкція базувалась виключно на практиці Європейського суду з прав людини. Слід також враховувати той факт, що Європейський суд з прав людини жодного разу не приймав рішення про те, що питання незалежного розслідування призводить до порушення прав людини відповідно до статей 2 та 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), тобто власне предмета, сконструйованого Уповноваженим, конституційного конфлікту.

При тому, що суб'єкт права на конституційне подання теоретично і значною мірою штучно сконструював конфлікт між нормами закону і нормами Конституції України, базуючи його виключно на практиці Європейського суду з прав людини, при цьому аналізі і навіть переліку статистики звернень до Уповноваженого з цих питань не наведено. Отже, як неодноразово спостерігалось в попередніх конституційних поданнях Уповноваженого, штучно сконструйований конституційний конфлікт має більше теоретичне, ніж практичне значення.

Таким чином, Уповноважений висловила виключно свої теоретичні припущення щодо еventуальної суперечності між нормами закону і стандартами прав і свобод людини в розумінні тлумачення Конвенції.

Однак, незважаючи на всю сумнівність такого підходу, Конституційний Суд України погодився з ним, і, як наслідок, вибудував всю мотивувальну частину на припущенні того, що передбачений законодавцем механізм може призводити до порушення прав людини. При цьому Суд проігнорував системність дії норм Конституції України, а для вказаного випадку це те, що державні органи зобов'язані діяти відповідно до Конституції України та законів України. Крім того, він підмінив абсолютно визначені норми Основного Закону України щодо правової держави та верховенства права у їх системній дії гіпотетичними та суб'єктивними аргументами, що в своїй основі мають тлумачення міжнародного права (Конвенція).

Слід також акцентувати увагу на тому, що концептуальний підхід, застосований Конституційним Судом України у цій справі, хибний не стільки через застосування еventуальності як підстави для визнання неконституційності, але через те, що не були визначені причини такої еventуальності. А саме такі причини і могли стати підставою для визнання норми неконституційною.

У цьому випадку слід було порушити просте і чітке питання: чому слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України не можуть здійснювати досудове розслідування злочину? Конституційний Суд України відповів, що це може еventуально призводити до порушення, в тому числі, деяких фундаментальних прав і свобод. Однак логіка суспільних відносин у цій сфері не закінчується на вказаному питанні тому, що наступне питання, яке виникає після цього: а чому це може призводити до порушення прав і свобод? Конституційний Суд України зупинився у Рішенні на тому, що воно може призводити до порушення прав і свобод людини, але відповіді в Рішенні він не дає. А відповідь у цьому випадку така: тому, що слідчий органів Державної кримінально-виконавчої служби України знаходиться всередині системи, яка проводить розслідування, та перебуває в ієрархічній залежності від вищих ланок цієї системи. І очевидно, що система його контролює. При цьому система в принципі не зацікавлена демонструвати свої вади та

недосконалості. Такий контроль та особливості системи обумовлюють серйозні аргументи для зловживань. Очевидно також і те, що якщо на слідчого буде здійснюватись незаконний вплив системи, то у своєму виборі чинити законно чи незаконно він керуватиметься не нормативними приписами, пов'язаними з його діяльністю, а виключно його моральною позицією, що, в принципі, виключається у випадках, коли діяльність публічної особи не повинна залежати від альтернативи морального вибору.

При цьому слід враховувати і те, що, зважаючи на мотиваційну логіку Рішення, а саме припущення того, що суб'єктивні права особи можуть порушуватись, Конституційний Суд України, мабуть, забуває, що головна функція держави — гарантування та забезпечення дотримання прав і свобод людини і, в тому числі та насамперед, це стосується суб'єктів, передбачених у статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, оскільки слідчий — це процесуально незалежна особа, а здійснювати тиск на слідство і на слідчого є злочином.

Крім цього, уникаючи аналізу специфіки функціонування цієї групи суспільних відносин, Конституційний Суд України проігнорував низку принципових питань, які, очевидно, впливають на визначення конституційності оспорюваних норм Кримінального процесуального кодексу України. Йдеться, зокрема, про таке:

1. Чи має можливість зацікавлена особа ставити питання щодо ефективності та законності досудового розслідування? А така можливість є, оскільки існує право особи звернутися до суду або до прокуратури у всіх випадках, які її стосуються.

2. У випадках, коли законодавець вирішує питання про розслідування в закритих системах, як-то пенітенціарна, основна проблема досудового розслідування злочинів полягає у забезпеченні балансу між незалежністю та ефективністю. Який сенс у незалежній структурі, яка є неефективною через можливості закритих систем чинити спротив незалежному розслідуванню (наприклад, вчасно не допустити слідчих).

3. Конституційний Суд України проігнорував приписи статті 62 Конституції України, яка створює основу для проведення незалежного досудового розслідування, в контексті презумпції невинуватості та інших процесуальних гарантій, тобто засад, що обумовлюють суспільні відносини в межах, де функціонують приписи статті 216 Кримінального процесуального кодексу України.

Таким чином, концептуальна помилка Рішення в тому, що обґрунтовується евентуальність та невизначена сутність конституційного конфлікту.

II. Заперечення методології Рішення

Насамперед Конституційний Суд України припустився методологічної помилки, не дослідивши досвід інших держав у регулюванні правовідносин в аналогічних сферах. У Франції, зокрема, діє подібна система, і вона не ставиться під сумнів ні місцевими захисниками прав людини, ні Страсбурзьким судом.

Крім цього, методологічна неадекватність Рішення стала наслідком його неадекватно обраної концепції. Звівши конституційний конфлікт до евентуального порушення прав людини, Конституційний Суд України методологічно заклав у свою роботу паттерни, характерні для Європейського суду з прав людини. При цьому він проігнорував різну природу та принципово різний вплив на правову

систему України Конвенції та Конституції України. Конституція України — системний акт, який комплексно регулює всі правовідносини в правовій системі України сукупно з їх взаємозв'язками. Конвенція стосується судового захисту деяких прав і свобод. Тобто це — вузькоспеціалізований акт, який застосовується з метою забезпечення єдності стандартів прав і свобод людини в державах — членах Ради Європи. Очевидно, що функціональне призначення цього акта та обсяг і специфіка відносин, які він регулює сукупно зі специфікою впливу міжнародного права на національну правову систему, принципово відрізняють його від Конституції України. Конституційний Суд України, звичайно, повинен у своїй діяльності враховувати практику Європейського суду з прав людини, засновану на Конвенції, однак він не може підмінити цією практикою і вузькоспеціалізованими підходами цього органу практику національного конституційного контролю та захисту норм Конституції України, яка є найвищим правом та найвищим законом для національної правової системи.

Однак у Рішенні Конституційний Суд України саме і зробив такого роду підміну. Практично він вирішив конституційний конфлікт між нормами без урахування системних взаємозв'язків Конституції України, виключивши з мотивації низку аргументів, пов'язаних з адекватністю та доцільністю саме такої конструкції публічної влади. По суті відбулось повторне (після суб'єкта права на конституційне подання) штучне конструювання Конституційним Судом України конституційного конфлікту з абсолютно іншими наслідками впливу оспорюваних норм Кримінального процесуального кодексу України на правову систему та співвідношення з нормами Конституції України.

Методологічно Конституційний Суд України ухвалив Рішення по аналогії з рішеннями Європейського суду з прав людини, за великим рахунком він аналогізував концепцію Рішення зі схожою практикою тлумачення Конвенції, проігнорвавши той факт, що ні Конституція України в застосованих для визнання неконституційності статтях 27, 28, ні статті 2, 3 Конвенції не містять позитивних зобов'язань держави щодо здійснення ефективного досудового розслідування.

Європейський суд з прав людини розширив своїм казуальним тлумаченням зміст цих норм. Однак, чи може Конституційний Суд України зробити те саме, — питання відкрите, з огляду на принципову різницю Конвенції та Конституції України, з точки зору системності способів та форм впливу на національну правову систему.

Таким чином, по суті, йдеться про вульгаризацію практики Європейського суду з прав людини.

З огляду на такий методологічний підхід Конституційний Суд України скоріше виконав функцію Європейського суду з прав людини, ніж національного органу конституційного контролю, щоправда, своїми специфічними методами.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

м. Київ
26 квітня 2018 року
№ 4-р/2018

Справа № 1-1/2018(2556/14)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Гультая Михайла Мирославовича — доповідача,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича — доповідача,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Саца Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів Гультая М. М., Лемака В. В., представників суб'єкта права на конституційне подання — заступника Голови Верховної Ради України, народного депутата України Сироїд О. І., експерта громадської організації «Центр політико-правових реформ» Кириченко Ю. М., представника Верховної Ради України — головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України Пуданс К. Ю., представника Президента України — заступника завідувача Відділу представництва інтересів Президента України в судах — завідувача сектору представництва Президента України у Конституційному Суді України Михеєнка Р. М., дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В :

1. До Конституційного Суду України звернулися з конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо розгляду питання про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про всеукраїнський референдум», ухваленого Верховною Радою України 6 листопада 2012 року за № 5475-VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 44–45, ст. 634) зі змінами (далі — Закон № 5475).

2. Стверджуючи про неконституційність Закону № 5475, суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що Верховна Рада України під час ухвалення Закону № 5475 порушила встановлену Конституцією України процедуру розгляду та ухвалення законів. На думку авторів клопотання, порушення цієї процедури полягало в обмеженні закріплених у Конституції України права законодавчої ініціативи народних депутатів України (частина перша статті 93) та повноважень комітетів Верховної Ради України щодо здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (частина перша статті 89). Крім того, народні депутати України вказують, що Верховна Рада України «проігнорувала обов'язковість виконання рішень Верховної Ради України, у тому числі й для самого Парламенту, яка впливає з принципів верховенства права та конституційної законності (стаття 8, частина друга статті 19 Конституції України)».

3. Суб'єкт права на конституційне подання вважає неконституційними положення частин другої, третьої статті 15 Закону № 5475 у зв'язку з тим, що в них передбачено можливість «шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою... визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України», а також «схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України». У такий спосіб, на думку народних депутатів України, Верховна Рада України в законодавчому порядку запровадила процедури, які не відповідають Основному Закону України, стосовно: 1) ухвалення нової Конституції України (її нової редакції) на всеукраїнському референдумі; 2) зміни чинної редакції Конституції України, зокрема, шляхом скасування, визнання таким, що втрачає чинність, або нечинним закону про внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі; 3) внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі. Положення статті 15 Закону № 5475 в частині внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі, як стверджує суб'єкт права на конституційне подання, суперечать положенням розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України, якими встановлено порядок внесення змін до Конституції України. Автори клопотання вказують, що згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України внесення змін до Конституції України можливе виключно в межах і порядку, передбачених у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України, та належить до повноважень парламенту.

4. Народні депутати України вважають, що Закон № 5475 має бути визнаний неконституційним у цілому внаслідок недотримання конституційно визначеної процедури його розгляду та ухвалення, що суперечить приписам частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 1 частини першої статті 85, частини першої статті 89, частини першої статті 93 Конституції України.

5. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із того, що застосовними у цій справі є принцип верховенства права, відповідно до якого «Конституція України має найвищу юридичну силу» (частина друга статті 8 Основного Закону України), а також принцип поділу влади, згідно з яким «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (частина друга статті 6 Конституції України).

На підставі зазначених принципів Конституційний Суд України наголошує, що Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

6. Розглядаючи доводи суб'єкта права на конституційне подання щодо порушення конституційної процедури ухвалення Закону № 5475, Конституційний Суд України вважає, що вимога стосовно дотримання конституційної процедури міститься у частині першій статті 152 Конституції України, відповідно до якої «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності». Конституційний Суд України враховує необхідність особливо ретельної перевірки дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення акта або набрання ним чинності, що впливає на оцінку його відповідності Конституції України (конституційності) в цілому.

7. Виходячи зі змісту частини першої статті 152 Конституції України Конституційний Суд України наголошує, що критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000). Конституційний Суд України також вважає, що конституційний контроль стосовно дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами здійснюється з урахуванням принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає щодо норм права «передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

8. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України; повноваження народних депутатів України визначають Конституція та закони України; до повноважень Верховної Ради України належить прийняття

законів (стаття 75, частина четверта статті 76, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

В Основному Законі України встановлено, зокрема, такі процесуальні вимоги щодо ухвалення законів: прийняття Верховною Радою України рішень виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84); здійснення народним депутатом України голосування особисто на засіданнях парламенту (частина третя статті 84); прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91). Із положень частини другої статті 6, частини другої статті 19 Основного Закону України випливає, що Верховна Рада України може реалізовувати повноваження щодо ухвалення законів, постанов та інших актів лише у спосіб, встановлений цими конституційними нормами.

9. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 висловив юридичну позицію щодо голосування народним депутатом України особисто виходячи з того, що «голосування у Верховній Раді України в контексті частини другої статті 84 Конституції України — це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто» (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини); «народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав» (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, ухвалення актів Верховної Ради України на її пленарних засіданнях, у тому числі законів, має здійснюватися шляхом особистого голосування народними депутатами України. Ця конституційна вимога впливає також із тексту присяги народного депутата України та обумовлена представницькою природою депутатського мандата.

10. Згідно зі статтею 91 Конституції України «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією». Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України «закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими» (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Із наведеного випливає, що закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України.

11. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону № 5475, Конституційний Суд України проаналізував матеріали справи, які вказують на фактичні обставини, важливі для оцінки дотримання конс-

титуційної процедури ухвалення Закону № 5475, зокрема копію відеозапису пленарного засідання одинадцятої сесії Верховної Ради України шостого скликання від 6 листопада 2012 року, Стенограму пленарного засідання від 6 листопада 2012 року, постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 26 лютого 2014 року у справі № 826/7023/13-а за адміністративним позовом до першого заступника Голови Верховної Ради України шостого скликання, засвідчені в установленому порядку копії документів щодо:

– реєстрації присутності народних депутатів України перед початком пленарного засідання Верховної Ради України та вручення матеріалів до засідання від 6 листопада 2012 року;

– результатів реєстрації народних депутатів України на ранковому пленарному засіданні Верховної Ради України за допомогою програмно-технічного комплексу — електронної системи «Рада» — о 10-й годині 6 листопада 2012 року;

– результатів поіменного голосування народних депутатів України від 6 листопада 2012 року за проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 6278) (далі — Законопроект № 6278).

У матеріалах справи є письмові свідчення окремих народних депутатів України щодо присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України під час голосування за Законопроект № 6278 народних депутатів України у меншій кількості від необхідної, встановленої Конституцією України для ухвалення законів України, а також щодо кількості народних депутатів України, які проголосували за Законопроект № 6278, та стосовно того, що частина народних депутатів України голосувала, використовуючи картки інших народних депутатів України.

Дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України дійшов висновку, що ухвалення Закону № 5475 здійснювалося з порушенням конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України.

12. Конституційний Суд України спирається на юридичну позицію, викладену у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, за якою «однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України»; «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів» (абзаци шостий, десятий пункту 2 мотивувальної частини). Згідно з частиною першою статті 89 Конституції України «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів». Із наведеного випливає, що встановлене Конституцією України функціональне призначення комітетів Верховної Ради України передбачає, зокрема, здійснення ними законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Конституційний Суд України вважає, що розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням

конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України.

Конституційний Суд України зазначає, що Законопроект № 6278 не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України та не було обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України перед голосуванням за нього.

13. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України не дотримала встановленої конституційної процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, про що свідчить те, що Законопроект № 6278 не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України, а також те, що частиною народних депутатів України було порушено вимогу щодо особистого голосування.

14. Конституційний Суд України в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 звернув увагу на порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення закону України, які «мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону» (абзац одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини). Враховуючи наведену юридичну позицію, Конституційний Суд України вважає, що системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення є підставою для визнання цього акта неконституційним.

У цій справі Конституційний Суд України зазначає, що вказані порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону № 5475 є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення. Однак, зважаючи на мету Закону № 5475, Конституційний Суд України дійшов висновку щодо потреби його перевірки на відповідність Конституції України також із огляду на його зміст.

15. Аналізуючи доводи авторів клопотання щодо відповідності змісту Закону № 5475 Конституції України, Конституційний Суд України передусім враховує, що метою Закону № 5475 є створення законодавчих основ і відповідних механізмів проведення всеукраїнського референдуму з питань схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум) (пункт 1 частини третьої статті 3 Закону № 5475).

Законом № 5475 також передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є «прийняття Конституції України (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом», та те, що «Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України» (частини друга, третя статті 15).

16. Отже, у вказаних нормах Закону № 5475 ідеться про законодавче регулювання відносин, предмет яких охоплено нормами статей 154–159 розділу XIII Конституції України. Конституційний Суд України звертає увагу на положення Закону № 5475, згідно з якими всеукраїнський референдум з указаних питань здійснюється «у порядку, який визначений цим Законом» (частина друга статті 15), незважаючи на те, що відповідний порядок безпосередньо встановлено нормами наведених статей розділу XIII Конституції України, який має назву «Внесення змін до Конституції України». Інші норми Закону № 5475 встановлюють механізми проведення всеукраїнського референдуму.

З наведеного випливає, що Верховна Рада України на рівні звичайного закону врегулювала ті відносини, що є предметом регулювання Конституції України.

17. На нелегітимність наміру законодавця, який було втілено в Законі № 5475, чітко вказують і матеріали справи Законопроекту № 6278. Так, зокрема, в пункті 2 «Шляхи досягнення мети законопроекту» Пояснювальної записки до Законопроекту № 6278 зазначено: «Унормовується, що за народною ініціативою можуть бути проведені всеукраїнський референдум щодо прийняття нової редакції Конституції України (здійснено установчу владу Українського народу), законодавчий референдум, у тому числі з метою скасування окремих законів України». Наведене означає, що намір законодавця, втілений у Законі № 5475, а також обрані ним законодавчі засоби не узгоджуються з Конституцією України.

18. Частинами другою, третьою статті 15 Закону № 5475 визначено порядок внесення змін до Конституції України шляхом «всеукраїнського референдуму за народною ініціативою».

Однак такий порядок суперечить порядку внесення змін до Конституції України, встановленому статтями 154–159 розділу XIII Конституції України. Згідно зі статтею 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. За статтею 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно зі статтею 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Конституційні процедури внесення змін до Конституції України передбачають обов'язкову участь у цьому процесі парламенту. Законопроект про внесення змін

до розділів I, III і XIII Конституції України має бути затверджено на всеукраїнському референдумі, однак такий референдум призначає Президент України лише після того, як законопроект було ухвалено щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція України не передбачає іншого порядку внесення змін до Конституції України.

19. Визначена Законом № 5475 процедура внесення змін до Конституції України не відповідає порядку внесення змін до Конституції України, встановленому положеннями її статей 154–159. Ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання вийшла за межі своїх конституційних повноважень, що не узгоджується з принципом верховенства права, зокрема з положенням про те, що «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).

Конституційний Суд України наголошує на тому, що положення розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України підлягають особливому захисту з огляду на їх значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції України.

20. Закладений у Законі № 5475 підхід до регулювання інституту референдуму не узгоджується з конституційним принципом народного суверенітету. Положення частин другої, третьої статті 5 Конституції України, які передбачають, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а також те, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами», слід розглядати у взаємозв'язку з іншими приписами Конституції України в узгодженості з принципом верховенства права, зазначеним у частині першій статті 8 Конституції України. Конституційний Суд України зазначає, що народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення.

21. Конституційний Суд України неодноразово підкреслював природу Конституції України як результату здійснення народом установчої влади. Юридична позиція Конституційного Суду України з цього питання полягає, зокрема, в такому: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп). Будучи результатом здійснення установчої влади народом, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом.

22. Ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання сформувала законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було порушено конституційний принцип поділу державної влади. У частині другій статті 6 Конституції України окреслено зміст цього принципу і визначено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Межі, встановлені Конституцією України для органів державної влади, втілені як у предметних обмеженнях повноважень, так і в обов'язковості для цих органів процедурних вимог, прямо визначених Основним Законом України. Конституційний Суд України наголошував, що юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті «підміну парламенту референдумом (чи навпаки)» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Конституційний Суд України враховує, що створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, крім іншого, спричиняє обмеження конституційних повноважень парламенту щодо внесення змін до Конституції України.

23. Конституційний Суд України бере до уваги, що положення Закону № 5475 істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України, визначені Конституцією України.

Згідно зі статтею 159 Основного Закону України Верховна Рада України розглядає законопроект про внесення змін до Конституції України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У випадку внесення змін до Конституції України без дотримання вимог, установлених нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, зміст відповідного законопроекту не може бути підданий превентивному конституційному контролю. Окреслений підхід ставить під загрозу передбачені, зокрема, статтею 157 Конституції України об'єкти такого контролю, а саме: права і свободи людини і громадянина, незалежність і територіальну цілісність України.

Відповідно до частини другої статті 151 Основного Закону України Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Однак Законом № 5475 повноваження щодо перевірки на конституційність питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, покладено на Центральну виборчу комісію. Відповідно до частини другої статті 31 Закону № 5475 Центральна виборча комісія відмовляє в реєстрації ініціативної групи з мотивів, зокрема, «невідповідності питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції України та законам України».

У частині третій статті 20 Закону № 5475 визначено, що «тексти нової редакції Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та зако-

нодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України», однак Закон № 5475 не містить норм щодо можливості для Конституційного Суду України здійснювати конституційний контроль за змістом тексту відповідного законопроекту.

Таким чином, указані положення Закону № 5475 істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України.

24. Конституційний Суд України вважає, що, втілюючи приписи Конституції України щодо законодавчого регулювання, Верховна Рада України має дотримуватись міжнародних стандартів проведення референдумів, зокрема позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) (далі — Венеціанська Комісія). У Висновку від 11 липня 2001 року № 190/2002 «Керівні принципи для демократичних референдумів на національному рівні», ухваленому Венеціанською Комісією на 47-й сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року), зазначено: «Застосування референдумів повинно бути підпорядковане юридичній системі в цілому, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту» (підпункт 3 пункту II.B).

Венеціанська Комісія на 95-й Пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 року) ухвалила окремий Висновок щодо Закону № 5475, у якому, зокрема, зазначила: «Проте окремі положення нового Закону, відповідно до яких може бути проголошено референдум за народною ініціативою щодо конституційних змін, якщо їх проаналізувати ретельніше, потрапляють під ризик не лише стосовно відповідності окремим міжнародно визнаним стандартам щодо референдумів, а й з точки зору того, як з їх врахуванням слід розуміти Конституцію України»; «деякі з положень виходять за межі встановленої конституційної норми та можуть мати наслідком політично мотивовані маніпуляції таким референдумом, а особливо стосовно зміни Конституції в спосіб, не передбачений текстом Конституції України... новий закон містить подібні положення». Далі у Висновку вказано, що «уможливлення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо нової конституції або щодо внесення конституційних змін (як зазначено в Законі про референдум, що розглядається, зокрема в його статтях 15 і 16) дозволить обійти вимогу щодо голосування кваліфікованою більшістю у Верховній Раді. На глибоке переконання Венеціанської Комісії, це було би згубним для конституційної стабільності та легітимності в Україні» (пункти 16, 28 Висновку Венеціанської Комісії від 17 червня 2013 року № 705/2012 щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум»).

25. На підставі наведеного, виявивши порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, встановивши нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон № 5475 повністю суперечить Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 69, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами.

2. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-r/2018 dated April 26, 2018 in the case upon the constitutional petition of 57 People's Deputies on conformity of the Law of Ukraine «On All-Ukrainian Referendum» to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

57 People's Deputies applied with a constitutional petition to the Constitutional Court regarding the conformity of the Law of Ukraine «On All-Ukrainian Referendum» (hereinafter — Law No. 5475) to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

The Constitutional Court takes into account the need for a particularly thorough review of compliance with the constitutional procedure for review, adoption of the act or entry into force, which affects the assessment of its conformity to the Constitution (constitutionality) as a whole.

The sole body of legislative power in Ukraine is the Parliament — the Verkhovna Rada of Ukraine; the authority of People's Deputies of Ukraine is determined by the Constitution and the laws of Ukraine; the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine include the adoption of laws (Articles 75, 76.4, 85.1.3 of the Constitution).

The Basic Law establishes, in particular, such procedural requirements for the adoption of laws: Decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine are adopted exclusively at its plenary meetings by voting (Article 84.2); Voting at the meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine is performed by a People's Deputy of Ukraine in person (Article 84.3); The Verkhovna Rada of Ukraine adopts laws, resolutions and other acts by the majority of its constitutional composition, except in cases envisaged by this Constitution (Article 91). It follows from the provisions of Articles 6.2, 19.2 of the Basic Law that the Verkhovna Rada can exercise powers to

adopt laws, regulations and other acts only in the manner established by these constitutional norms.

Adoption of Verkhovna Rada acts in plenary sessions, including laws, should be carried out by personal vote of People's Deputies. This constitutional requirement also follows from the text of the oath of the People's Deputy and is conditioned by the representative nature of the deputy mandate.

Decisions are adopted by the Verkhovna Rada by a majority of its constitutional composition, provided that at least 226 People's Deputies voted for them personally, except in cases stipulated by the Constitution.

Having examined the case materials, the Constitutional Court came to the conclusion that the adoption of Law No. 5475 was carried out with violation of the constitutional requirement for personal voting by People's Deputies.

The Constitutional Court notes that the draft law on the all-Ukrainian referendum (registration No. 6278) (hereinafter — Draft Law No. 6278) was not considered at a session of the relevant Committee of the Verkhovna Rada and was not discussed at the plenary session of the Verkhovna Rada before voting for it.

The Constitutional Court, first of all, considers that the purpose of Law No. 5475 is the creation of legislative bases and appropriate mechanisms for holding an all-Ukrainian referendum on the adoption of a new version of the Constitution, amendments of the Constitution, cancellation, loss of force or invalidation of the law on amending the Constitution (constitutional referendum) (Article 3.3.1 of Law No. 5475).

Law No. 5475 also stipulates that the subject matter of the all-Ukrainian referendum on the people's initiative is «the adoption of the Constitution (constituent power) in the manner prescribed by this Law,» and that «the Ukrainian people as the carrier of sovereignty and the sole source of power in Ukraine, exercising their will can in the manner prescribed by this Law, adopt a new version of the Constitution, to amend the Constitution, to cancel, declare it invalid, or invalidate the law on amending the Constitution» (Articles 15.2, 15.3).

So, the specified norms of the Law № 5475 include the legislative regulation of relations, the subject of which is covered by the norms of Articles 154–159 of the Chapter XIII of the Constitution. The Constitutional Court draws attention to the provisions of Law No. 5475, according to which the all-Ukrainian referendum on these issues is carried out «in the manner prescribed by this Law» (Article 15.2), despite the fact that the relevant procedure is directly established by the norms of the listed articles of the section of the Constitution, which is entitled «Amendments to the Constitution». Other provisions of Law No. 5475 establish mechanisms for holding an all-Ukrainian referendum.

It follows from the above that the Verkhovna Rada, at the level of the ordinary law, has regulated the relations that are the subject of regulation of the Constitution.

Articles 15.2 and 15.3 of Law No. 5475 determined the procedure for amending the Constitution through «all-Ukrainian referendum on a people's initiative». However, such procedure contradicts the procedure for amending the Constitution, established by Articles 154–159 of Chapter XIII of the Constitution.

The constitutional procedures for amending the Constitution provide for the mandatory participation of the Parliament in this process. The draft Law on amending Chapters I, III and XIII of the Constitution should be approved at an all-Ukrainian

referendum, but such referendum is appointed by the President only after the draft was adopted by at least two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada. The Constitution does not provide for a different procedure for amending the Constitution.

In accordance with the Law No. 5475, the procedure for amending the Constitution does not correspond to the procedure for amending the Constitution, established by the provisions of its Articles 154–159. By adopting Law No. 5475, the Verkhovna Rada of the Sixth Convocation has gone beyond its constitutional powers, which is not consistent with the rule of law, in particular with the provision that «The Constitution of Ukraine has the highest legal force. Laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it» (Article 8.2 of the Constitution).

The Constitutional Court emphasises that the provisions of Section XIII «Amendment of the Constitution» of the Constitution are subject to special protection in view of their importance for ensuring the rule and stability of the Constitution.

The procedure for regulating the referendum institute in the Law No. 5475 is not in line with the constitutional principle of national sovereignty. The Constitutional Court notes that the people, having a sovereign prerogative regarding the exercise of the constituent power, are at the same time within the limits established by the Constitution as to the procedure for its implementation.

By adopting Law No. 5475, the Verkhovna Rada of the sixth convocation formed the legislative mechanisms for the direct exercise of power by the people the beyond the order provided for by the Constitution, which resulted in violating the constitutional principle of the division of state power.

The Constitutional Court takes into account that the creation of a legislative mechanism for amending the Constitution, which does not conform to the procedure established by the provisions of Section XIII, «Amendment of the Constitution» of the Constitution, among other things, entails limitation of the constitutional powers of the Parliament to amend the Constitution.

The Constitutional Court takes into account that the provisions of Law No. 5475 severely restrict the powers of the Constitutional Court, as defined by the Constitution.

According to Article 159 of the Basic Law, a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine is considered by the Verkhovna Rada of Ukraine upon the availability of an opinion of the Constitutional Court of Ukraine on the conformity of the draft law with the requirements of Articles 157 and 158 of this Constitution.

In case of amendments to the Constitution without complying with the requirements established by the provisions of Section XIII «Amendments to the Constitution» of the Constitution, the content of the relevant draft law may not be subjected to preventive constitutional control. The outlined approach jeopardises the objects of such control, including, in particular, Article 157 of the Constitution, human and citizen's rights and freedoms, independence and territorial integrity.

According to Article 151.2 of the Basic Law, the Constitutional Court of Ukraine upon submission of the President of Ukraine or not less than forty-five People's Deputies of Ukraine provides opinions on compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of questions that are proposed to be put for the all-Ukrainian referendum upon people's initiative. However, the Law No. 5475 empowers the Central

Election Commission to review the constitutionality of issues that are being referred to an all-Ukrainian referendum.

Article 20.3 of Law No. 5475 stipulates that «the texts of the new edition of the Constitution and the draft laws submitted to the constitutional and legislative referendum should not abolish or limit the content and scope of existing human and civil rights and freedoms, or be aimed at the elimination of independence or in violation of the territorial integrity of Ukraine», however, Law No. 5475 does not contain provisions regarding the possibility for the Constitutional Court to exercise constitutional control over the content of the text of the relevant draft law.

Thus, the mentioned provisions of the Law No. 5475 substantially limit the powers of the Constitutional Court regarding the implementation of preventive constitutional control provided for by the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise the Law «On All-Ukrainian Referendum» No. 5475-VI dated November 6, 2012 with amendments as such that does not conform to the Constitution (unconstitutional).

The Law «On All-Ukrainian Referendum» No. 5475-VI dated November 6, 2012 with amendments declared unconstitutional shall be ineffective from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

Reference:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-zp/99 dated October 3, 1997 in the case upon the constitutional appeal of Barbash Oleksandr regarding official interpretation of Articles 94.5 and 160 of the Constitution of Ukraine (the case on the coming into force of the Constitution of Ukraine).

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-rp/98 dated July 7, 1998 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine regarding official interpretation of Articles 84.2, 84.3, 94.2, 94.4 of the Constitution of Ukraine (the case on the procedure for voting and re-examination of laws by the Verkhovna Rada of Ukraine).

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 9-rp/2000 dated July 12, 2000 in the case upon the constitutional petition of 54 Peoples Deputy concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provision of Law «On the Ratification of the European Charter of Regional or of Minority Languages» 1992 (case on ratification of the European Charter of Regional Languages or Languages of Minorities).

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-rp/2008 dated April 16, 2008 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Articles 5.2, 5.3, 69, 72.2, 74, 94.2 and 156.1 of the Constitution (case on adoption of the Constitution and laws of Ukraine at a referendum).

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r/2017 dated December 20, 2017 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies of Ukraine concerning the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 42.2.7 of the Law of Ukraine «On Higher Education».

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r/2018 dated February 28, 2018 in the case upon the constitutional petition of 57 People's Deputies on conformity of the Law of Ukraine «On the Principles of State Language Policy» to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

Opinion of the Venice Commission on guidelines for constitutional referendums at national level adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6–7 July 2001).

Separate opinion on the law No. 5475 on national referendum of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013).

Dissenting opinion:

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Hultai, V. Kolisnyk, O. Lytvynov, M. Melnyk, S. Sas, I. Slidenko delivered dissenting opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 (далі — Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI (далі — Закон № 5475).

У Рішенні Суд, виявивши порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, встановивши нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України, дійшов висновку, що Закон № 5475 повністю суперечить Конституції України (пункт 25).

Вважаю, що Рішення в частині проголошення припису частини першої статті 89 Конституції України як складової конституційної процедури розгляду та ухвалення законів (частина перша статті 152 Основного Закону України), встановлення нелегітимності мети Закону № 5475 та визнання неконституційності його положень статті 15 є суперечливим, не ґрунтується на Конституції України, практиці Суду та Законі України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон), зважаючи на таке.

1. Обґрунтованість порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону № 5475, зокрема її статті 89.

1.1. У Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» (далі — Рішення № 2-р/2018) Суд чітко та однозначно сформулював юридичну позицію стосовно наявності в Конституції України вимог щодо процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності із зазначенням вичерпного переліку статей Основного Закону України, в яких такі вимоги містяться: «Аналіз Конституції України вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності» (абзац перший підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Однак в абзаці першому пункту 12 Рішення, посилаючись на закріплене статтею 93 Конституції України право законодавчої ініціативи Президента України, Кабінету Міністрів України та народних депутатів України, цитуючи частину першу статті 89 Основного Закону України, Суд робить необґрунтований висновок про те, що «розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного

комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України».

Аналогічний висновок міститься і в пункті 13 Рішення.

Зі змісту частини першої статті 89 Конституції України, у якій ідеться лише про те, що Верховна Рада України для здійснення, зокрема, законопроектної роботи створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, випливає, що виключно до повноважень парламенту належить утворення відповідних органів парламенту з метою здійснення законопроектної роботи.

Щодо встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів, інших актів або набрання ними чинності Суд зазначив, що неконституційним може бути визнаний, зокрема, той акт, стосовно якого були порушені процесуальні вимоги, які встановлюються Конституцією України, а не іншими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 (далі — Рішення № 9-рп/2000)).

Частина перша статті 89 Конституції України не містить жодних процесуальних вимог щодо встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів, інших актів або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Основного Закону України).

Отже, Суд неправильно інтерпретував положення частини першої статті 89 Конституції України.

Оскільки частина перша статті 89 Основного Закону України не містить конкретної конституційної вимоги щодо конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України, вважаю, що наведений висновок Суду не узгоджується з її статтями 89, 152 та викладеними у Рішенні № 9-рп/2000, Рішенні № 2-р/2018 юридичними позиціями Суду.

1.2. Також вважаю за необхідне звернути увагу й на те, що цитоване положення пункту 12 Рішення «розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України» створює хибне уявлення про участь комітетів Верховної Ради України у розгляді законопроектів.

У Конституції України встановлено єдині процесуальні вимоги щодо процедури розгляду та ухвалення законів: прийняття Верховною Радою України рішень виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84); здійснення народним депутатом України голосування особисто на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84); прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91).

Наявність висновку комітету Верховної Ради України до законопроекту не є вимогою Основного Закону України.

Питання внесення висновків до законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи врегульовано, зокрема, статтями 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 111, 112, 115, 117, 118 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI.

Таким чином, Конституцією України не передбачено процесуальної участі комітетів Верховної Ради України у розгляді законопроекту як складової процеду-

ри розгляду та ухвалення законів, інших актів (частина перша статті 152). Цитоване формулювання пункту 12 Рішення не відповідає вимогам правової визначеності як складової принципу верховенства права, встановленого статтею 8 Конституції України.

1.3. У абзаці першому пункту 14 Рішення Суд, посилаючись на свою юридичну позицію щодо системного характеру та істотного впливу на остаточний результат прийняття закону, викладену в абзаці одинадцятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення № 2-р/2018, констатував, що «системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта... є підставою для визнання цього акта неконституційним».

З пункту 14 Рішення вбачається, що Суд проводить аналогію між Рішенням і Рішенням № 2-р/2018.

Однак підхід щодо визнання неконституційними законів, інших актів за аналогією не передбачений ні Конституцією України, ні Законом.

Крім того, формулювання «системний, грубий характер» стосовно порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта є більше політичним, ніж юридичним критерієм та не відповідає принципу правової визначеності.

Отже, твердження про «системний, грубий характер» стосовно порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта є необґрунтованим, оскільки базується лише на посиланні на юридичну позицію Суду, наведену в Рішенні № 2-р/2018.

2. Обґрунтованість неконституційності змісту Закону № 5475, положень частин другої, третьої статті 15 (пункти 15–24 Рішення).

2.1. У пункті 16 Рішення стверджується, що в нормах частин другої, третьої статті 15 Закону № 5475 ідеться про законодавче регулювання відносин, предмет яких охоплено нормами статей 154–159 розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України.

Обґрунтування неконституційності Закону № 5475 в цілому та частин другої, третьої його статті 15 у пунктах 16, 18, 19, 22, 23 Рішення зводиться до встановлення Законом № 5475 окремого порядку прийняття нової Конституції України та внесення до неї змін, що суперечить статтям 154–159 розділу XIII Основного Закону України.

Однак висновок Суду про те, що «Верховна Рада України на рівні звичайного закону врегулювала ті відносини, що є предметом регулювання Конституції України», зосереджений лише на статтях 154–159 розділу XIII Конституції України та наданий без урахування змісту положень статей 1, 3, 5, 6, 8, 19, 21, 22, 38, 69, 72, 74, 92, 106, 147, 150, 152 Основного Закону України, юридичних позицій Суду, викладених, зокрема, в рішеннях від 11 липня 1997 року № 3-зп, від 3 жовтня 1997 року № 4-зп, від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008, від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008.

2.2. Україна є, зокрема, демократичною державою, у ній визнається та діє принцип верховенства права; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (статті 1, 3, 8 Конституції України).

Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні (стаття 147 Конституції України в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII) у своїх рішеннях розкрив зміст положень преамбули, статей 5, 38, 69, 72, 74, 92 Конституції України стосовно здійснення народом України установчої влади безпосередньо шляхом проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Хоч і не завжди послідовна, практика Суду щодо здійснення народом України установчої влади безпосередньо шляхом проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є критерієм правильного розуміння та застосування наведених норм Конституції України.

У Рішенні Суд безпідставно зосередив основну увагу лише на статтях 154–159 розділу XIII Конституції України та не вдався до системного аналізу положень її статей 1, 3, 5, 8, 38, 69, 72, 74, 92, а також практики Суду, яка є визначальною у цьому конституційному провадженні й стосується здійснення народом України установчої влади та його права змінювати конституційний лад безпосередньо на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

2.2.1. Питання установчої влади та здійснення її шляхом проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою відображені в п'яти рішеннях Суду, зміст яких не було враховано при прийнятті Рішення.

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

У Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп Суд розкрив сутність Конституції України як акта установчої влади та належність цієї влади суверену — народу України: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

З наведених юридичних позицій Суду однозначно вбачається, що він беззаперечно підтвердив невід'ємне право народу України як суверена приймати Конституцію України як акт установчої влади.

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, даючи офіційне тлумачення положень статті 5 Конституції України, Суд зазначив, що «згідно з Конституцією України держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові»; «із нормативно-правового змісту положень частин другої, третьої статті 5 Основного Закону України, за якими народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні та народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, впливає, що народ має право приймати нову Конституцію України» (перше речення абзацу першого, третє речення абзацу третього підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини).

Цими юридичними позиціями Суд підтвердив право народу України як носія суверенітету і єдиного джерела влади приймати нову Конституцію України.

У Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 (далі — Рішення № 6-рп/2008) Суд підтвердив виключне право народу України визначати і змінювати конституційний лад в Україні через прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, однак зазначив, що порядок прийняття Основного Закону України має бути визначений Конституцією і законами України (пункт 1 резолютивної частини).

Щодо права приймати Конституцію України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, то Суд не встановив якогось нового права народу України, оскільки таке право іманентно належить йому як носію суверенітету і єдиному джерелу влади в Україні. Таким чином, право приймати Конституцію України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою впливає зі змісту частин другої, третьої статті 5, частини другої статті 72 Конституції України.

Позиція Суду щодо прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою в порядку, який має бути визначений Конституцією України, є доволі дискусійною, з якою не може погодитися.

З такою категоричною позицією Суду, наведеною в Рішенні № 6-рп/2008, не погодилися й судді Конституційного Суду України Домбровський І. П. та Мачужак Я. В., які в окремих думках спростували необґрунтоване обмеження щодо встановлення порядку прийняття нової Конституції України в самому Основному Законі держави:

– право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (стаття 5 Конституції України) не підлягає обмеженню будь-яким легітимним способом органами державної влади або їх посадовими особами, а норми Конституції України є нормами прямої дії і можуть бути реалізовані народом щодо здійснення ним своїх прав безпосередньо¹ (Мачужак Я. В.);

– ухваливши, що народ «може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України», Суд фактично встановив особливі умови реалізації приписів частин другої, третьої статті 5, статей 69, 72, 74 Конституції України (Домбровський І. П.);

– «Рішення в частині висновків про необхідність визначення у Конституції та законах України порядку здійснення народом волевиявлення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою щодо прийняття Конституції України, законів України, внесення змін до законів України викладено суперечливо, не ґрунтується на положеннях Конституції України та не узгоджується з попередніми правовими позиціями Суду, зокрема щодо прийняття народом Конституції України»² (Домбровський І. П.).

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мачужак Я. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/docs/526>

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України

Вважаю, що Рішення № 6-рп/2008 у частині того, що порядок прийняття нової Конституції України обов'язково має бути визначений у самому Основному Законі України, не узгоджується з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якого організація і порядок проведення, зокрема, референдумів визначаються виключно законами України.

Важливим є також Рішення Суду від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008 (далі — Рішення № 23-рп/2008), прийняте за зверненням суб'єкта права на конституційне подання — 51 народного депутата України — щодо надання офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України стосовно повноваження Президента України проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою з метою з'ясування того, чи є повноваження Президента України, визначені пунктом 6 частини першої статті 106 Конституції України щодо проголошення референдуму за народною ініціативою, конституційною нормою зобов'язального характеру, яка покладає на нього обов'язок забезпечити реалізацію права на здійснення волевиявлення через референдум як форму безпосередньої демократії.

З Рішення № 23-рп/2008 убачається, що Суд дійшов беззаперечного висновку про те, що відсутність детального унормування порядку проведення референдумів щодо прийняття Конституції України не звільняє Президента України від обов'язку проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою, отже, Суд не заперечив можливого прийняття на такому референдумі нової Конституції України:

«За змістом пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України Президент України не тільки призначає референдум щодо змін Конституції України, а й проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Системний аналіз цієї конституційної норми і положень статей 69, 72 Конституції України вказує на те, що проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є обов'язком Президента України.

Український народ відповідно до частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України є єдиним джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо і не може бути ніким обмежений або позбавлений права висловлювати свою волю на всеукраїнському референдумі.

Ініціатива громадян України щодо проведення такого референдуму у разі дотримання конституційної процедури організації і проведення його початкової стадії повинна бути реалізована відповідно до чинного законодавства.

Згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів» (абзаци другий, третій, четвертий, п'ятий, шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Також у Рішенні № 23-рп/2008 Суд зазначив, що «треба виходити з того, що норми Конституції України є нормами прямої дії (частина третя статті 8) і відсутність детального унормування процедури проведення референдумів не звільняє

про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/docs/526>

Президента України від обов'язку його проголошення»; «підстави проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою ґрунтуються на конституційних засадах. Лише за умови дотримання вимог, визначених статтею 72 Конституції України, Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум» (абзац восьмий, перше, друге речення абзацу дев'ятого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Зважаючи на наведену практику Суду, можна дійти однозначного висновку, що народу України належить виключне та необмежене право визначати і змінювати конституційний лад безпосередньо на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, у тому числі приймати нову Конституцію України.

2.2.2. Згідно з теорією і практикою конституціоналізму установча влада належить народові як суверену, є первинною, результатом її здійснення є ухвалення конституції держави, внесення до неї змін.

Цю теоретичну засаду Суд підтвердив у Рішенні № 6-рп/2008: «Установча влада є виключним правом народу» (перше речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини).

У науковій літературі установча влада поділяється на первинну та похідну (вторинну)¹. Первинна установча влада здійснюється безпосередньо народом шляхом проведення референдуму щодо прийняття конституції чи внесення до неї змін.

Необхідно враховувати, що за своєю природою і функцією установча влада є відмінною від влади законодавчої, повноваженнями якої є прийняття, скасування або зміна звичайних законів, статутів або кодексів.

Похідна (вторинна) установча влада виявляється у делегуванні народом установчої влади органам державної влади, зокрема представницьким, щодо внесення змін до конституції держави.

У практиці демократичних держав референдум використовується для схвалення конституції держави як вияв волі суверену щодо затвердження конституції або змін до неї.

Таким чином, референдуми використовуються як акти волевиявлення всього народу щодо оновлення конституції держави або кардинальних змін у конституційній моделі здійснення влади.

За предметною сферою референдуми поділяються, зокрема, на установчі (конституційні) та консультативні. Предметом установчого (конституційного) референдуму є прийняття конституції або внесення до неї змін². Консультативні референдуми є опитуваннями громадської думки, за допомогою яких держава з'ясовує ставлення народу до певних важливих внутрішніх чи зовнішньополітичних питань.

У вітчизняній літературі існує думка, що предметом всеукраїнського референдуму може бути затвердження Конституції України, її окремих положень та

¹ Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : моногр. / М. В. Савчин. — Ужгород : Ліра, 2009. — С. 302.

² Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник. — К. : Алерта, 2011. — С. 175.

внесення до неї змін і доповнень¹. Таку ж думку поділяють й інші вітчизняні науковці².

У Рішенні Суд не взяв до уваги й статтю 74 Конституції України, у якій чітко визначений предмет всеукраїнського референдуму — референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Отже, якщо Конституція України не забороняє приймати нову Конституцію України чи вносити до неї зміни, то вона дає можливість це зробити носію державного суверенітету — народу України — для забезпечення та реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Основного Закону України).

Отже, статті 5, 38, 69, 72, 74 Конституції України не встановлюють заборони чи обмежень щодо здійснення народом України права встановлювати та змінювати конституційний лад безпосередньо на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою шляхом прийняття нової Конституції України чи внесення до неї змін.

2.2.3. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286–XII (далі — Закон № 1286) передбачав, що предметом всеукраїнського референдуму може бути, зокрема, крім затвердження Конституції України, її окремих положень також і внесення змін та доповнень до Конституції України (стаття 3).

У частинах другій, третій статті 15 Закону № 5475 також передбачене прийняття нової Конституції України та внесення до неї змін.

За частиною третьою статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Статтею 38 Конституції України закріплене право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у тому числі здійснювати це право через проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, щодо якого Основним Законом України не встановлено будь-яких обмежень.

Україна як держава, що проголошена демократичною та правовою, має дотримуватися прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, встановлених у статтях 22, 38 Конституції України.

Оскільки за Законом № 1286 громадяни України мали право брати участь в управлінні державними справами через проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо прийняття нової Конституції України, внесення до неї змін, то статті 3, 22, 38, 64 Конституції України гарантують громадянам України збереження цього права як одного з політичних прав, яке не може бути звужене чи обмежене органами державної влади.

Суд має забезпечити дотримання частини третьої статті 22 Конституції України в усіх правовідносинах, на які поширюється дія цього положення — всі права і свободи людини і громадянина, передбачені у розділі II Основного Закону

¹ Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. — Х.: Право, 2008. — С. 227.

² Конституційне право України. Акад. курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2008. — Т. 2. — С. 286; Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. — К. : Княгиня Ольга, 2007. — С. 4–6.

України. Дія частини третьої статті 22 Конституції України поширюється і на її статтю 38, якою передбачене право громадян брати участь в управлінні державними справами, у тому числі право громадян на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою вносити зміни до Конституції України.

Таким чином, право проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо змін до Конституції України не може бути обмежене лише через наявність у Верховної Ради України повноважень, визначених у розділі XIII Основного Закону України.

Крім того, мотивуючи неконституційність Закону № 5475 за його змістом, Суд не взяв до уваги те, що Закон № 5475 спрямований не лише на реалізацію права народу України встановлювати та змінювати конституційний лад шляхом проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції України та внесення до неї змін, а й на вирішення на всеукраїнському референдумі інших питань державного управління.

У статті 15 Закону № 5475 визначено предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, до якого, крім прийняття нової Конституції України та внесення до неї змін (частини друга, третя), віднесено прийняття законів та внесення до них змін (частина четверта), проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з будь-якого питання, за винятком тих, щодо яких такий референдум не допускається згідно з Конституцією України (частина п'ята).

Право народу на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою приймати закони, вносити до них зміни та скасовувати їх підтвержене у пункті 5 мотивувальної частини та у пункті 2 резолютивної частини Рішення № 6-рп/2008.

2.2.4. У Рішенні Суд зазначив, що «народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення»; «будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом» (третє речення пункту 20, пункт 21).

За змістом викладених позицій Суду Конституція України встановлює жорсткі межі для здійснення права народу як носія державного суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, який не має права на всеукраїнському референдумі ні приймати нову Конституцію України, ні вносити до неї зміни.

Вважаю, що за Конституцією України народ України, громадяни держави не є органом державної влади. Народ як суверен не обмежений Конституцією України та законами України, що є актуальним виключно для органів державної влади (статті 6, 19 Конституції України). Основним Законом України встановлені обмеження виключно щодо органів державної влади — законодавчої, виконавчої та судової. І тому застосовувати до народу, до прав і свобод людини і громадянина принцип «дозволено лише те, що передбачено Конституцією і законами» є неправильним та не відповідає змісту частини другої статті 6, статті 19 Конституції України.

У народу України та громадян держави немає такого конституційного обов'язку, як у органів державної влади — дотримуватись та діяти виключно в межах повноважень органів державної влади, визначених Конституцією та законами України.

Конституція України як Основний Закон України створена саме для обмеження органів державної влади, а не навпаки — для обмеження прав носія державного

суверенітету та права громадян на управління державними справами (статті 5, 38 Конституції України).

Лише Конституцією України визначено певні обмеження прав і свобод людини і громадянина. Викладений у пунктах 20, 21 Рішення підхід, за яким народ України здійснює установчу владу безпосередньо і через органи державної влади, зокрема на підставі розділу XIII Основного Закону України, вважаю хибним та таким, що не ґрунтується на статтях 5, 6, 19, 22, 38, 69, 72 Конституції України та суперечить їм.

Переконаний, що встановлення обмеження для народу України як суверену та заперечення права громадян брати участь в управлінні державними справами в частині прийняття нової Конституції України, внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою не узгоджується із засадами демократичної, правової держави, якою відповідно до статей 1, 8 Основного Закону України є Україна.

Не поділяю позицію Суду про те, що розділ XIII Конституції України має перевагу порівняно з положеннями статей 5, 38, 69, 72 Конституції України, які містяться в її розділах I «Загальні засади», II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», III «Вибори. Референдум».

Відповідно до принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), складовою якого є верховенство та непорушність прав і свобод людини і громадянина, права і свободи не повинні тлумачитися звужено, навпаки, у відносинах з органами державної влади вони мають інтерпретуватися на користь людини і громадянина, їх прав та інтересів. Проте в жодному разі права і свободи людини і громадянина не повинні тлумачитися всупереч їх змісту або з метою їх обмеження.

Звужене тлумачення права народу України, прав і свобод людини, особливо тих фундаментальних прав, які закріплені в статтях 5, 38, 69, 72 Конституції України, не відповідає засадам демократичної, правової держави, тим паче, що статті 5, 69, 72 містяться в розділах I, III Основного Закону України, які є такими самими за значенням, як і розділ XIII Конституції України. За Конституцією України права і свободи людини і громадянина, право народу України визначати та змінювати конституційний лад мають більшу вагу, ніж навіть повноваження Верховної Ради України, закріплені в розділі XIII Конституції України.

Установча влада щодо внесення змін до Конституції України, яка здійснюється Верховною Радою України, є похідною й делегованою народом України. Це означає, що за розділом XIII Конституції України установча влада Верховної Ради України не може бути вищою чи мати перевагу над установчою владою народу України. Заперечення того, що народ України має право на всеукраїнському референдумі змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової Конституції України, внесення до неї змін, суперечить засадам демократичної держави та народного суверенітету, визначеним у статтях 1, 5, 38, 69, 72 Основного Закону України.

Викладене підтверджує важливий принцип сучасного демократичного конституціоналізму, за яким у правовій державі (*rule of law*) не повноваження органів державної влади мають пріоритет над правами і свободами людини і громадянина, а навпаки, права і свободи людини мають пріоритет над повноваженнями органів державної влади (стаття 3 Конституції України).

2.2.5. У пункті 17 Рішення Суд для неконституційності Закону № 5475 використав такий критерій, як нелегітимність наміру законодавця.

У статтях 147, 150, 152 Конституції України чітко визначено об'єкт конституційного контролю, яким можуть бути лише закони, інші акти повністю чи їх окремі положення.

У частині першій статті 7 Закону наведено перелік повноважень Суду, однак і в ній не визначено нелегітимність наміру законодавця як об'єкт конституційного контролю Суду.

Отже, ні Конституція України, ні Закон не містять положень, які стосуються встановлення нелегітимності законів України, інших актів як окремої підстави для визнання їх такими, що не відповідають Конституції України. Тому позиція щодо нелегітимності наміру законодавця не є конституційним критерієм. Намір законодавця щодо прийняття закону стосується його розсуду, який не є нормою закону, щодо якої може бути здійснений конституційний контроль.

Пунктом 17 Рішення Суд фактично встановив не передбачену ні Конституцією України, ні Законом підставу для визнання неконституційним Закону № 5475.

Вважаю, що формулювання «нелегітимність наміру законодавця» як підстава для визнання неконституційним Закону № 5475 не ґрунтується, зокрема, на положеннях статей 147, 150, 152 розділу XII «Конституційний Суд України» Основного Закону України.

У Рішенні Суд не повноважний вказувати на неконституційність Закону № 5475 за таким критерієм, як нелегітимність наміру законодавця, адже це є політичний, а не правний підхід до вирішення питань, порушених у цій справі. Виокремлення «нелегітимності наміру законодавця» як окремої підстави для визнання неконституційним Закону № 5475 лише підтверджує помилковість позиції Суду щодо неконституційності Закону № 5475 та неможливості віднайти норми Конституції України для наведеної у Рішенні аргументації.

Отже, визначаючи нелегітимність наміру законодавця при прийнятті Закону № 5475, Суд діяв усупереч статтям 6, 8, 19, 147, 150, 152 Конституції України, статті 7 Закону.

2.2.6. В абзаці другому пункту 19 Рішення Суд наголошує на тому, що «положення розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України підлягають особливому захисту з огляду на їх значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції України».

Вважаю, що в зазначеному пункті Суд нічим не мотивував свою позицію, а обмежився суто формальним твердженням про невідповідність Конституції України процедури внесення до неї змін, визначеної Законом № 5475, про вихід за межі своїх конституційних повноважень Верховної Ради України шостого скликання, а також посиланням на частину другу статті 8 Конституції України, за якою Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Водночас Суд не вдався до аналізу таких положень Конституції України, як частина друга статті 3 щодо гарантування державою прав і свобод людини і громадянина, частини друга, третя статті 5 щодо права народу визначати та змінювати конституційний лад безпосередньо та заборони узурпації влади, частина перша статті 38 щодо права громадян брати участь в управлінні державними

справами шляхом всеукраїнського референдуму, статті 69, 72 щодо права народу України на безпосередню реалізацію влади через всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

За змістом пункту 19 Рішення права громадян та гарантії їх здійснення, визначені у статтях 3, 5, 38, 69, 72 Конституції України, які містяться в її розділах I, II, III, не підлягають такому особливому захисту, як статті розділу XIII Конституції України.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що Суд у Рішенні фактично обґрунтував «верховенство держави» в особі єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України, а народ України має підпорядковуватися цьому органу.

У Рішенні Суд фактично визнав Верховну Раду України основним і єдиним носієм установчої влади, вищим за народ України та його суверенного права здійснювати установчу владу — безпосередньо змінювати конституційний лад шляхом прийняття нової Конституції України та внесення до неї змін на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Саме тому є підстави вважати, що Рішення ухвалене всупереч частинам другій, третій статті 5 Конституції України, відповідно до яких носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Вважаю, що мотивація Рішення щодо неконституційності Закону № 5475 не узгоджується з принципами демократичної держави, народного суверенітету та верховенства права, закріпленими у статтях 1, 5, 8 розділу I Конституції України.

3. У пункті 24 Рішення, обґрунтовуючи неконституційність Закону № 5475, Суд посилається на висновки Європейської Комісії «За демократію через право» (далі — Венеціанська Комісія), які є рекомендаційними нормами (англ. *soft law*) та не є обов'язковими для України.

Однак при вирішенні питань конституційності законів, інших актів Суд відповідно до статті 152 Конституції України має керуватися насамперед нормами Основного Закону України.

Необхідно також враховувати, що висновки Венеціанської Комісії не стосуються прав людини і основоположних свобод, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), тому не можуть мати для Суду обов'язкового юридичного значення завдяки дії принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) та частини першої статті 22 Основного Закону України, за якою права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними.

4. Основні вимоги до рішення Суду встановлено у частині першій статті 89 «Вимоги до рішення Суду» Закону, відповідно до якої рішення Суду містить:

– вступну частину із зазначенням найменування рішення, дати і місця його ухвалення, номера; органу, який його ухвалив; складу суддів Конституційного Суду, які розглядали справу; переліку учасників конституційного провадження (пункт 1);

– описову частину із зазначенням вимог конституційного подання, конституційної скарги; повної назви, дати ухвалення, порядкового номера акта, конституційність якого оспорується, назви органу або посадової особи, які ухвалили акт, що є предметом розгляду в Суді (пункт 2);

– мотивувальну частину із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Суд обґрунтовує своє рішення (пункт 3);

– резолютивну частину із зазначенням, зокрема, акта (його окремих положень), що його Суд визнав конституційним чи неконституційним, — у справі щодо конституційності акта (його окремих положень) (пункт 4).

Отже, Законом встановлено основні вимоги до структури рішень Суду, яких Суд повинен дотримуватися. Однак Рішення викладено за аналогією з рішенням Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), містить 25 пунктів без виокремлення описової та мотивувальної частин, а також резолютивну частину, у якій Закон № 5475 визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Юрисдикція та повноваження ЄСПЛ і Суду є різними, оскільки ЄСПЛ не розглядає питань конституційності законів, інших актів України. Згідно з пунктом 1 статті 32 Конвенції юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, поданих йому на розгляд відповідно до її статей 33, 34, 46 і 47.

За усталеною практикою Суд у своїх рішеннях, висновках, ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження у справах (починаючи з Рішення від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 та Висновку від 16 березня 2004 року № 1-в/2004) посилався на юридичні позиції, які містилися в мотивувальній та/чи резолютивній частинах, що давало можливість їх класифікувати. У своїх рішеннях, висновках, посилаючись на ті чи інші юридичні позиції, Суд завжди вказував, де вони містяться — у мотивувальній чи резолютивній частині.

Однак за наявності наскрізної нумерації Рішення та поділу його на окремі пункти неможливо коректно визначити, до якої частини — описової чи мотивувальної — належить той чи інший пункт.

Таким чином, структура Рішення не дає можливості правильно визначити його описову та мотивувальну частини, що не узгоджується з вимогами частини першої статті 89 Закону.

Суддя Конституційного Суду України

М. ГУЛЬТАЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

Повністю погоджуючись із загальним висновком, якого дійшов Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 (далі — Рішення), вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно питань, що не були належним чином висвітлені та розкриті у Рішенні, а також вказати на додаткові аргументи, спрямовані на обґрунтування неконституційності Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами (далі — Закон № 5475), та уточнити окремі аспекти, пов'язані з аргументацією, наведеною у мотивувальній частині Рішення.

1. У Рішенні Суд дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону № 5475 є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення, однак, зважаючи на мету Закону № 5475, Суд вказав на потребу перевірки Закону № 5475 на відповідність Конституції України також із огляду на його зміст (абзац другий пункту 14 мотивувальної частини). У зв'язку з таким застереженням слід наголосити, що здійснення Судом конституційного контролю щодо змісту оспорюваних актів не виключає можливості здійснення такого контролю водночас і стосовно конституційної процедури їх розгляду та ухвалення, так само як і здійснення контролю щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення оспорюваних актів не можна вважати чинником, який унеможливорює конституційний контроль стосовно їх змісту. Здійснюючи конституційний контроль, Суд має вирішувати це питання щоразу на власний розсуд, саме тому воно не потребує ні додаткового обґрунтування, ні будь-яких пояснень.

2. Неповним видається висновок про «мету Закону № 5475», яка, як вважає Суд, полягає у створенні «законодавчих основ і відповідних механізмів проведення всеукраїнського референдуму з питань схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум)» (абзац перший пункту 15 мотивувальної частини Рішення). Із аналізу змісту Закону № 5475 випливає, що мета його ухвалення насправді є набагато ширшою за вказану Судом та визнану у Рішенні нелегітимною (пункт 25 мотивувальної частини Рішення). Так, у преамбулі Закону № 5475 зазначено, що «цей Закон визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму». Незрозуміло, чому Суд виходив лише зі змісту пункту 1 частини третьої статті 3 Закону № 5475, коли розглядав його мету. Неповним

є і висновок Суду про предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Так, у Рішенні вказано: «Законом № 5475 також передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є «прийняття Конституції України (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом», та те, що «Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України» (абзац другий пункту 15 мотивувальної частини). Водночас у Законі № 5475 зазначено, що «за народною ініціативою може бути проведено всеукраїнський референдум з будь-яких питань, за винятком тих, щодо яких всеукраїнський референдум не допускається згідно з Конституцією України» (частина п'ята статті 15).

Більш повне уявлення про мету ухвалення Закону № 5475 можна отримати, лише всебічно його проаналізувавши. Закон № 5475 насправді містив альтернативний до передбаченого Конституцією України порядок зміни конституційного регулювання, схований за «демократичними шатами» й через те дуже небезпечний. Такий порядок фактично передбачав перетворення інституту референдуму як однієї з визначальних форм безпосередньої демократії у засіб маніпуляції думкою громадськості та профанації демократичного врядування, що ставило під загрозу конституційний лад України, уможливлювало зміну його засад, прикриваючись при цьому «волею народу» та усунувши з цього процесу парламент.

3. Особливу увагу привертає пункт 23 мотивувальної частини Рішення, у якому йдеться про те, що Закон № 5475 начебто істотно обмежив повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України, оскільки не містив норм щодо можливості здійснювати конституційний контроль за змістом тексту відповідного законопроекту (абзаци четвертий, п'ятий). Із таким висновком складно погодитися, адже повноваження Суду визначені Основним Законом України, і звичайним законом їх неможливо скасувати чи обмежити, адже Конституція України має найвищу юридичну силу (частина друга статті 8 Конституції України). Можливість щодо здійснення превентивного конституційного контролю за змістом тексту відповідного законопроекту (у тому числі законопроекту, який виноситься на всеукраїнський референдум) передбачена статтями 150, 151 Конституції України. І хоча здійснення такого контролю можливе лише за конституційним поданням належних суб'єктів, по-перше, саме таким шляхом пішла українська державотворча практика у 2000 році (Рішення Суду від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), а по-друге, у 2016 році стаття 151 Конституції України доповнена новою за змістом частиною другою, згідно з якою «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою».

Саме тому некоректно вести мову про відсутність у Суду можливості здійснювати конституційний контроль за змістом. Інша справа, що стаття 159 Конституції України передбачає здійснення обов'язкового превентивного конституційного контролю (адже законопроект про внесення змін до Основного Закону України може розглядатися парламентом лише за наявності відповідного позитивного висновку Суду), а за Законом № 5475, що запровадив, зокрема, альтернативний порядок внесення конституційних змін, такий висновок не вважався обов'язковою умовою, адже Законом № 5475 його не передбачено. Тобто у Рішенні Суд мав би зазначити не про відсутність можливості здійснення конституційного контролю, а про обов'язковість такого контролю за Конституцією України та про відсутність у Законі № 5475 вимоги щодо обов'язковості висновку Суду щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, який виноситься на всеукраїнський референдум.

4. Визнаний неконституційним Закон № 5475 прийшов на зміну Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286–XII зі змінами (далі — Закон № 1286), ухваленого ще в період перебування України у складі СРСР. У зв'язку з прийняттям Закону № 5475 Закон № 1286 втратив чинність. У той же час Закон № 1286 передбачав правовий статус і процедури проведення не лише всеукраїнського, але й місцевих референдумів та республіканського референдуму в Автономній Республіці Крим (далі — АРК). Тому після нуліфікації законодавцем Закону № 1286 утворилася значна прогалина у регулюванні місцевих референдумів і республіканського референдуму в АРК, яку так і не було усунуто ним протягом більш ніж п'яти років. І це при тому, що в Україні практика проведення місцевих референдумів є поширеною.

Більше того, відсутність національного законодавства про місцеві й республіканський (в АРК) референдуми була одним із аргументів сепаратистських рухів на сході України і в АРК при проведенні у 2014 році неконституційних «референдумів» за власними «правилами». Сумніву щодо неконституційності тих «псевдореферендумів» не може бути, адже відповідно до статті 73 Конституції України «виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України». Представники окремих політичних сил навесні 2014 року послалися на положення статті 5 Конституції України щодо виняткового права народу визначати та змінювати конституційний лад. Дійсно, таке право належить народу, однак, по-перше, реалізувати його можна лише в порядку, передбаченому розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України. По-друге, спроби обґрунтувати можливість проведення місцевого референдуму з питань визнання за певною адміністративно-територіальною одиницею статусу так званого «суб'єкта федерації», а також щодо можливості набуття Україною у майбутньому статусу «федеративної держави» чи надання російській мові статусу державної мови посиланням на статтю 5 Конституції України не можуть визнаватися коректними та прийнятними, оскільки право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить винятково усьому народові України, а не його частині, зокрема окремим територіальним громадам. Крім того, статус мов в Україні уже визначений. Так, на конституційному рівні офіційно визнано принцип гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської мови та інших мов націо-

нальних меншин України, про що зазначено в частині третій статті 10 Конституції України. А згідно з частиною третьою статті 8 Основного Закону України в Україні офіційно визнається і гарантується право кожного на звернення до суду для захисту свого конституційного права безпосередньо на підставі Конституції України. Тобто для судового захисту особи, яка припускає, що сталося порушення її права, пов'язаного з мовою спілкування, передбачена можливість звернення до суду незалежно від наявності поточного законодавства. До того ж відповідні положення Основного Закону України можуть бути змінені лише тоді, коли за такі зміни проголосують як мінімум триста парламентарів (тобто не менше двох третин від конституційного складу парламенту) та їх буде затверджено на всеукраїнському референдумі. Саме тому не можна намагатися вирішити питання, врегульовані на конституційному рівні, шляхом проведення місцевих референдумів.

Окрім того, Законом України від 15 травня 2003 року № 802-IV ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. За статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства; якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Таким чином, в Україні має діяти і застосовуватися (у тому числі судами) як Конституція України, так і Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.

За загальним правилом, предметом місцевого референдуму можуть бути лише питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування. Оскільки питання щодо зміни території України, державно-територіального устрою України, правового статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць, правового статусу мов тощо не належать до предметів відання та повноважень жодного з органів місцевого самоврядування, призначити місцевий референдум з цих питань жодна рада (у тому числі й обласна) не мала й не має повноважень. Навіть у разі ухвалення нового закону про місцеві референдуми таке право не може бути визнане за відповідними органами місцевого самоврядування, оскільки воно суперечило б і правовій доктрині, й Основному Закону України.

Визнання неконституційним Закону № 5475 взагалі блокує проведення референдумів як важливу форму безпосередньої демократії, що належить до визначальних засад конституційного ладу, адже в Україні тривалий час не існує законодавства про місцеві референдуми, а Закон № 5475 за Рішенням втратив чинність. Як наслідок, в Україні на сьогодні склалася парадоксальна ситуація, децю подібна до тієї, що існувала за радянського періоду, коли за громадянами формально визнавалося конституційно закріплене право на участь у референдумах, проте закону, який би унормовував процес проведення референдумів, не було ухвалено аж до 1990 року. Врешті-решт, чинне законодавство залишає нашим співвітчизникам дуже вузьке коло правомірних засобів для легітимного вияву своєї політичної активності, що у сучасних соціально-економічних умовах вкрай небезпечно.

Саме тому при ухваленні Рішення варто було передбачити певний строк, протягом якого Верховна Рада України мала б ухвалити новий закон про всеукраїнський і місцеві референдуми з урахуванням положень Конституції України і юридичних позицій органу конституційної юрисдикції. Такі прецеденти неодноразово були у практиці Суду — достатньо згадати попереднє Рішення Суду від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, яким було встановлено строк, після спливу якого оспорювана норма Кримінального процесуального кодексу України втрачає чинність, та зобов'язано Верховну Раду України привести нормативне регулювання у цій сфері у відповідність із Конституцією України і вказаним рішенням. Вважаю, що у Рішенні аналогічний підхід був би обґрунтованим, доцільним і прийнятним.

5. У Рішенні Суд визнав Закон № 5475 таким, що не відповідає Конституції України, зокрема, з огляду на те, що відповідно до частини другої статті 31 Закону № 5475 Центральна виборча комісія (далі — ЦВК) відмовляє в реєстрації ініціативної групи з мотивів «невідповідності питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції України та законам України». Проте із тексту Рішення випливає, що відповідне повноваження покладено відповідно до частини другої статті 151 Конституції України виключно на орган конституційної юрисдикції (абзац третій пункту 23 мотивувальної частини Рішення).

Разом з тим зазначений підхід суперечить практиці Суду, який у Рішенні від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою вказав, що думка, згідно з якою ні ЦВК, ні Президент України, ні інші державні органи не повноважні здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, є необґрунтованою (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

За Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932–IV до повноважень ЦВК віднесено, зокрема, забезпечення дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму (пункт 2 статті 17), а також здійснення контролю за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми (пункт 3 статті 17).

Не варто також забувати, що глава 12 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII обмежує повноваження Суду в цій частині перевіркою питань, винесених виключно на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, оминаючи інші його види, та й то лише за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України.

До того ж Закон № 5475 надав ЦВК повноваження щодо перевірки питань, винесених на всеукраїнський референдум, на відповідність не лише Конституції, а й законам України, що ніколи не належало й не належить до повноважень Суду. Така перевірка виходячи із частини другої статті 31 Закону № 5475 мала б відбуватися ще на стадії реалізації ініціативи щодо проведення референдуму, у той час як судовий конституційний нормоконтроль можливий, за загальним правилом, лише після оприлюднення указу Президента України про призначення референдуму за народною ініціативою.

І це не випадково, адже у разі встановлення ЦВК невідповідності питань, винесених на всеукраїнський референдум, Конституції і законам України громадяни, що беруть участь у реєстрації відповідної ініціативної групи, не позбавляються права продовжити процедуру, що розпочалася, а навпаки — отримують можливість усунути зазначені порушення ще до вчинення дій, спрямованих на подальший розвиток своєї ініціативи, що у будь-якому випадку пов'язано зі значними організаційними і матеріальними витратами, а у разі незгоди з рішенням ЦВК — оскаржити його у судовому порядку.

У Рішенні вказано, що Законом № 5475 повноваження щодо перевірки на конституційність питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, покладено на ЦВК (абзац третій пункту 23 мотивувальної частини). Однак цей висновок є неточним і неповним, оскільки відповідно до частини восьмої статті 22 Закону № 5475 перевірка щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, зокрема за народною ініціативою, покладалася у вигляді обов'язку не лише на ЦВК, але й на Президента України. Варто наголосити, що така перевірка не віднесена Конституцією України до повноважень Президента України, а з пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України випливає, що Президент України здійснює лише ті повноваження, які визначені Конституцією України.

6. У Рішенні Суд звернув увагу на те, що проект Закону про всеукраїнський референдум (реєстр. № 6278) (далі — Законопроект № 6278) «не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України та не було обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України перед голосуванням за нього» (абзац другий пункту 12 мотивувальної частини).

До цього варто було б додати, що 6 листопада 2012 року у залі пленарних засідань Верховної Ради України протягом 8 хвилин відбувалося обговорення питання про можливість повернення до розгляду Законопроекту № 6278, тобто йшлося лише про його включення до порядку денного пленарного засідання того дня, що прямо впливає з аналізу стенограми пленарних засідань Верховної Ради України від 6 листопада 2012 року. Тоді за повернення до розгляду Законопроекту № 6278 у порядку першого читання проголосували 264 народні депутати України. Але після цього відразу, не відкриваючи розгляду Законопроекту № 6278 шляхом обговорення і не надавши жодному з народних депутатів України права виступити щодо його змісту, головуєчий на пленарному засіданні парламенту А. І. Мартинюк поставив на голосування Законопроект № 6278 «у редакції першого читання як закон» і вже через 30 секунд оголосив: «За — 265. Закон прийнято». І це при тому, що з самого початку пленарного засідання Законопроект № 6278 у порядку денному не зазначався, а тому ніхто з народних депутатів України не мав перед собою його тексту. Крім того, попередній розгляд Законопроекту № 6278 відбувся на пленарному засіданні парламенту у 2010 році. Тобто народні депутати України були штучно поставлені в умови, коли голосування відбувалося без обговорення Законопроекту № 6278, до якого вони зверталися востаннє понад два роки до дня голосування.

Таким чином, порушення конституційної процедури розгляду Законопроекту № 6278 полягало у тому, що головуєчий на пленарному засіданні парла-

менту А. І. Мартинюк поставив на голосування Законопроект № 6278: 1) без урахування пропозицій і поправок народних депутатів України, поданих до Законопроекту № 6278; 2) без обговорення пропозицій і поправок народних депутатів України, поданих до Законопроекту № 6278, на засіданні відповідного парламентського комітету; 3) без обговорення пропозицій і поправок народних депутатів України, поданих до Законопроекту № 6278, у залі пленарних засідань парламенту і без надання народним депутатам України можливості виступити щодо змісту Законопроекту № 6278; 4) без зазначення, в якій саме редакції Законопроект № 6278 ставився на голосування.

Суддя Конституційного Суду України

В. КОЛІСНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

Конституційний Суд України 26 квітня 2018 року ухвалив Рішення № 4-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI зі змінами (далі — Закон).

У цілому підтримуючи визнання Конституційним Судом України Закону неконституційним через те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру його ухвалення, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо концептуальних недоліків аргументації Рішення.

1. В абзаці другому пункту 10 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України розкриває зміст положень статті 91 Конституції України, зазначаючи, що закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України. Орган конституційної юрисдикції також звертає увагу, що в матеріалах справи містяться письмові пояснення окремих народних депутатів України щодо присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України під час голосування за проект Закону народних депутатів України у кількості меншій, ніж встановлена Конституцією України для ухвалення законів України, а також стосовно кількості народних депутатів України, які проголосували за проект Закону (абзац п'ятий пункту 11 мотивувальної частини Рішення). Зрештою, в абзаці другому пункту 14 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України стверджує, що порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення.

Вважаю, що наведені юридичні позиції Конституційного Суду України є недостатньо чіткими й довершеними, оскільки у Рішенні не надано оцінки вказаним письмовим поясненням народних депутатів України та не констатовано, що при ухваленні Закону його підтримали менше 226 народних депутатів України всупереч положенню статті 91 Конституції України.

На моє внутрішнє переконання, всебічний аналіз матеріалів справи дає підстави стверджувати, що встановлені Конституційним Судом України факти порушення конституційної процедури ухвалення Закону значною мірою спотворили остаточний результат волевиявлення парламенту, а саме призвели до ухвалення Закону без його підтримки на момент голосування більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Отже, Конституційний Суд України мав також наголосити, що Закон було ухвалено з порушенням положення статті 91 Конституції України.

2. У пункті 12 мотивувальної частини Рішення наведено юридичну позицію Конституційного Суду України, викладену в абзаці десятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, згідно з якою «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів»; зазначено, що «розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України»; встановлено, що проект Закону не було розглянуто на засіданні відповідного комітету парламенту та обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України перед голосуванням за нього.

2.1. Щодо наведеної юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, вважаю за доцільне наголосити, що таке розуміння змісту права законодавчої ініціативи не впливає з Конституції України та є хибним. Системний аналіз конституційних норм, усталеної практики Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що положення частини першої статті 93 Основного Закону України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи (абзац одинадцятий пункту 2 моєї окремої думки стосовно Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

До того ж цитування у Рішенні вказаної юридичної позиції Конституційного Суду України видається недоречним, оскільки в подальшому у Рішенні орган конституційної юрисдикції жодним чином не обґрунтовує, у чому полягало порушення права законодавчої ініціативи при розгляді проекту Закону, як і не констатує порушення положення частини першої статті 93 Конституції України.

Із пункту 12 мотивувальної частини Рішення також залишається незрозумілою юридична позиція Конституційного Суду України щодо того, чи включає право законодавчої ініціативи обов'язковий розгляд законопроекту на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України.

2.2. Відповідно до юридичних позицій Конституційного Суду України за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003); діяльність комітетів пов'язана з вирішенням лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009); Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного

(інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру (абзац восьмий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010).

Із наведених юридичних позицій Конституційного Суду України вбачається, що комітети Верховної Ради України не наділені самостійними законотворчими повноваженнями, вони можуть лише сприяти парламенту в реалізації ним конституційно визначеної компетенції, зокрема під час прийняття законів.

Прикметно, що згідно з частиною п'ятою статті 89 Конституції України організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України встановлюються саме законом, а не Конституцією України.

Саме тому у розумінні Конституції України розгляд законопроекту на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України не можна трактувати як складову конституційної процедури розгляду закону, адже конституційний статус комітету Верховної Ради України передбачає здійснення ним лише допоміжних функцій для забезпечення діяльності парламенту в цілому, а порядок такої діяльності комітету Верховної Ради України не регламентовано Конституцією України.

Таким чином, твердження Конституційного Суду України про те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру розгляду проекту Закону через те, що його не було розглянуто на засіданні відповідного комітету парламенту, не ґрунтується на Конституції України та є помилковим.

3. В абзаці другому пункту 14 мотивувальної частини Рішення, зважаючи на мету Закону, Конституційний Суд України дійшов висновку щодо потреби його перевірки на відповідність Конституції України також з огляду на його зміст.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в пункті 5 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення. Аналогічний підхід орган конституційної юрисдикції застосовував і при ухваленні рішень від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 (пункт 5 мотивувальної частини), від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Наведене свідчить про послідовність практики Конституційного Суду України, що є цілком логічною, оскільки встановлення порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, по суті, означає те, що ці закони не могли відбутися як акти вищої юридичної сили, а єдиним наслідком встановлення такого порушення є визнання за рішенням Конституційного Суду України законів неконституційними повністю, тому подальший конституційний контроль змісту цих законів позбавлений сенсу.

Втім, у Рішенні Конституційний Суд України кардинально відійшов від своїх попередніх юридичних позицій, виключно зважаючи на мету Закону. Такий підхід органу конституційної юрисдикції є не лише алогічним, а й не узгоджується з положеннями частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до яких Конституційний Суд України може змінювати юри-

дичну позицію у разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Конституційний Суд України при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Конституційного Суду України. Проте орган конституційної юрисдикції у Рішенні не навів переконливого обґрунтування зміни своїх попередніх юридичних позицій.

Суддя Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами (далі — Закон № 5475).

Рішенням Закон № 5475 визнано неконституційним через його невідповідність Конституції України, а також через порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення. Характерними рисами Рішення є те, що у ньому Суд висловив нове розуміння (фактично — дав тлумачення) ряду положень Конституції України, а також розвинув та змінив сформульовані ним раніше юридичні позиції.

Підтримуючи Рішення як загалом правильне, тим не менше, вважаю за потрібне викласти щодо нього окрему думку. Це зумовлено тим, що для обґрунтування Рішення Суд використав низку сумнівних з конституційно-правової точки зору аргументів, зробив чимало концептуально хибних висновків, а також допустив суттєву некоректність у застосуванні понятійного апарату, що може призвести до викривленого розуміння змісту Конституції України та неправильного застосування її положень.

Викладаючи окрему думку, добре усвідомлюю, що зазвичай суспільство не схильне піддавати критичному аналізу ті рішення органів державної влади, які, попри суттєві недоліки, в цілому відповідають суспільним очікуванням та вирішують важливу суспільну проблему (особливо за давнини). Немає сумнівів у тому, що й це довгоочікуване Рішення матиме здебільшого позитивне суспільне сприйняття, оскільки воно спричинило скасування вочевидь неконституційного за змістом та антидемократичного за спрямуванням закону попереднього політичного режиму. Але саме з огляду на вказані суспільні очікування та велике значення Рішення для подальшого розвитку демократії в Україні воно мало і могло бути значно кращим за своїм змістом. Для цього Суд мав відповідальніше поставитися до виконання своєї суспільно-правової місії і не виходити з того, що через вказані причини будь-яке його рішення щодо визнання неконституційним Закону № 5475 матиме схвальну оцінку суспільства, у тому числі правничої спільноти. Також в основу організації роботи Суду з розгляду цієї справи (власне, як і інших) мало бути покладено не досягнення кількісних показників його діяльності, а якість ухвалених рішень.

1. Головним недоліком Рішення, який в подальшому може спричинити істотні негативні суспільно-політичні та юридичні наслідки, вважаю сформульоване у ньому Судом розуміння природи влади народу (принципу народного суверені-

тету), а також меж та порядку її безпосереднього здійснення. З такого розуміння вбачається, що Суд допускає можливість обмеження державою права безпосереднього здійснення народом своєї влади, зокрема в частині реалізації його виключного права визначати та змінювати конституційний лад в Україні шляхом внесення змін до Конституції України та прийняття нової Конституції України.

Так, на підставі аналізу статей 5, 8 Конституції України Суд дійшов загального висновку про те, що «народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення» (пункт 20 мотивувальної частини Рішення). Суд також вказав, що «будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом» (пункт 21 мотивувальної частини Рішення).

З цих висновків Суду випливає, що в частині визначення та зміни конституційного ладу в Україні, зміни конституційного регулювання суспільного життя в нашій країні народ може безпосередньо здійснити владу лише в межах та в порядку, визначених Конституцією України. Отже, оскільки згідно з чинною Конституцією України є можливість внесення змін до неї лише за участю (за згоди) президента, парламенту та Суду, а можливості прийняття нової Конституції України в Основному Законі України взагалі не передбачено, то виходить, що народ самостійно (без відповідних органів державної влади) за будь-яких обставин не може реалізувати своє право на установчу владу та зміну чи нове визначення конституційного ладу в Україні.

Однак такий спосіб здійснення влади народом, по-перше, суперечить природі влади народу, по-друге, неповною мірою узгоджується з визначеним Конституцією України принципом народного суверенітету та попередніми юридичними позиціями Суду щодо безпосереднього здійснення влади народу, зокрема в частині прийняття нової Конституції України. Такий підхід робить декларативним конституційне положення про народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні (частина друга статті 5 Конституції України).

Як неодноразово зазначав Суд у попередніх рішеннях, влада народу є єдиною, невідчужуваною та установчою, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу; народіві належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні; народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі (рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп, від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Отже, немає жодних підстав для того, щоб не визнавати за народом право безпосередньо реалізовувати свою владу в частині прийняття нової Конституції України та її зміни, а держава як результат здійснення влади народу в особі відповідних органів (парламенту, президента, Суду тощо) не може перешкодити йому в цьому. Заперечення такого права народу було б запереченням природи влади народу як такої, її первинності та установчого характеру.

Суд раніше вже наголошував на тому, що «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народіві права визначати і змінювати конститу-

ційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними» (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Якщо вести мову про внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, то за чинним Основним Законом України (розділ XIII) це можливо лише за обов'язкової участі парламенту, президента (якщо він є ініціатором відповідного законопроекту) та Суду. Згідно з Конституцією України народ на всеукраїнському референдумі самостійно не може змінити Основний Закон України. Але це не означає, по-перше, що такий порядок є правильним і повною мірою відповідає суті влади народу і принципу народного суверенітету, а по-друге, що він не може бути змінений шляхом внесення відповідних змін до розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України.

З огляду на те, що розглядувана справа стосується фундаментальних питань існування України як демократичної і правової держави, втілення в життя принципу народного суверенітету, а також враховуючи вітчизняний досвід з утвердження реального народовладдя, Суд мав би не обмежуватися в обґрунтуванні Рішення формальним посиланням на конституційні приписи щодо порядку внесення змін до Конституції України та можливості прийняття нової Конституції України, а виходити з того, що:

– Український народ має суверенне право приймати нову Конституцію України та вносити зміни до чинної Конституції України на всеукраїнському референдумі; ніхто не може позбавити народ такого права і перешкоджати його реалізації;

– визначений в розділі XIII Конституції України порядок внесення змін до неї не забезпечує повноцінної реалізації народом своєї установчої влади, зокрема не дає чіткої відповіді на питання щодо відмінностей між внесенням змін до Конституції України, ухвалення її у новій редакції та прийняття нової Конституції України;

– усі суб'єкти державної влади, які задіяні у конституційному процесі, повинні неухильно дотримуватися встановленого Конституцією України порядку внесення змін до неї та водночас не можуть використовувати правила, визначені її розділом XIII, для невинновданого перешкоджання безпосередньому народному волевиявленню чи використанню їх з метою узурпації влади або іншого заподіяння шкоди конституційному ладу, національним інтересам України;

– органи державної влади повинні вживати усіх заходів для забезпечення реалізації права Українського народу на здійснення установчої влади з метою запобігання ситуацій, які змушували б народ вдаватися до повстання як до останнього засобу захисту своїх прав, як це мало місце у новітній історії України;

– суб'єкти права на ініціативу щодо внесення конституційних змін мали б здійснити процес удосконалення порядку внесення змін до Конституції України з

метою забезпечення повноцінного народного суверенітету і прав народу як єдиного джерела влади в Україні.

Тобто, визнаючи неконституційним Закон № 5475 з підстав передбачення ним порядку внесення змін до Конституції України, який не узгоджується з порядком, встановленим її розділом XIII, Суд мав більше уваги приділити засадничим конституційним приписам (зокрема, положенням статті 5 Конституції України), аргументації виняткової природи влади народу і можливості її безпосередньої реалізації у випадку зловживання суб'єктами державної влади процедурою внесення конституційних змін, яка закріплена у чинному Основному Законі України.

Потребу в такому підході Суду зумовлює проблема утвердження реального народовладдя, яка залишається нерозв'язаною в Україні з моменту здобуття нею незалежності. Фактично весь цей період державна влада перманентно вдавалася до зловживань та маніпуляцій конституційними нормами з метою мінімізувати можливості безпосереднього здійснення влади народу. Періодично це призводило до виникнення суспільно-політичних криз та народних повстань, визначальним з яких стала Революція Гідності. Однією з основних причин революційних подій 2013–2014 років було планомірне і системне усунення Українського народу від можливості здійснення ним прямого народовладдя та намагання представників попереднього політичного режиму узурпувати державну владу.

Прийняття Закону № 5475 стало одним із заходів, спрямованих на досягнення такої мети. У ньому під виглядом утвердження народовладдя було закладено основи для остаточної ліквідації будь-яких реальних його проявів. Цей закон мав забезпечити тодішньому політичному керівництву держави можливість здійснити відповідні маніпуляції з всеукраїнським референдумом, створивши конституційні передумови для повної узурпації державної влади. Тобто це була спроба використати невід'ємне право Українського народу на безпосереднє прийняття Конституції України чи її зміну з антиконституційною метою — заволодіння усією повнотою державної влади та знищення народовладдя.

У цьому аспекті Україна не є унікальною державою. Історії відомі випадки, коли за допомогою використання форм безпосереднього народовладдя (виборів, референдумів) утверджувалися антинародні політичні режими. Однак такі приклади, як і ризики маніпуляцій інструментами безпосередньої (прямої) демократії, не можуть бути підставою для виключення їх застосування, що робило б владу народу ілюзорною та номінальною. Так, випадки фальсифікацій на виборах не можуть ставити під сумнів вибори як єдиний демократичний спосіб формування представницьких органів публічної влади; відсутність належної якості політичних партій та їх нерідко деструктивна роль у державотворчому процесі не повинні ставити під сумнів необхідність побудови нормальної багатопартійної системи; спроби використати національний референдум щодо зміни конституції чи прийняття нової з метою узурпації влади не можуть бути підставою для унеможливлення його проведення в принципі.

Так само мали місце численні випадки, коли процедурні обмеження щодо зміни конституції чи прийняття нової, які встановлювалися для забезпечення демократії, ставали знаряддям для досягнення протилежної мети — збереження та зміцнення антидемократичного режиму, який вміло використовував вказані обмеження для виправдання необмеженої влади та утримування народу від

активних дій щодо відстоювання своїх прав. Тобто зловживання конституційною процедурою внесення змін до Конституції України, передбаченою її розділом XIII, може призвести до ситуації, яка виключатиме внесення конституційних змін, об'єктивно потрібних для демократичного розвитку країни, збереження суверенітету і незалежності України. За таких обставин слід враховувати той факт, що провести референдум за народною ініціативою з вказаних питань за відсутності бажання державної влади практично неможливо.

Тому, не ставлячи під сумнів неконституційність Закону № 5475, треба розуміти, що обмеження установчої влади народу формальним дотриманням процедурних норм розділу XIII Конституції України, як це зробив Суд у Рішенні, є неправильним по суті, не відповідає принципу народного суверенітету, заперечує виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад в Україні, а також не враховує очевидних суспільно-політичних ризиків та загроз Україні на сучасному етапі національного розвитку.

Слід виходити з того, що абсолютна (необмежена) влада є неприйнятною і небезпечною, кому б вона не належала. Це стосується і народу, який, якщо він має на меті побудувати демократичну та правову державу, повинен визначити чіткі межі здійснення і своєї влади, але зробити це так, щоб ці межі, образно кажучи, не стали для нього ґратами. Такі межі мають запобігати свавіллю влади народу, але не перешкоджати його свободі (унеможливлювати її реалізацію).

Закон № 5475 начебто розширював можливості для здійснення народовладдя, але насправді був спрямований на його знищення. Тому пошук і знаходження балансу між необхідністю самообмеження народу та збереження ним здатності реалізовувати усю повноту своєї влади (у тому числі можливості припиняти будь-які посягання на його суверенітет) є важливим завданням Суду, покликаним утверджувати верховенство Конституції України як акта установчої влади народу.

2. У Рішенні також своєрідно сформульовано розуміння принципу поділу державної влади, її природи та співвідношення з владою народу.

Суд констатував, що, ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання сформувала законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було порушено конституційний принцип поділу державної влади (абзац перший пункту 22 мотивувальної частини Рішення). Так Суд оцінив положення вказаного закону, які не передбачають участі парламенту у процедурі внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, тоді як Конституція України таку його участь передбачає.

Так, частиною третьою статті 15 Закону № 5475 було встановлено, що «шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України».

Таке законодавче регулювання порядку внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою без схвалення парла-

ментом відповідних рішень вочевидь суперечить Основному Закону України, а саме положенням його розділу III «Вибори. Референдум» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». Однак у ньому складно побачити порушення конституційного принципу поділу державної влади, на чому Суд наголосив у Рішенні. Адже у розумінні вимог частини першої статті 6 Конституції України влада народу не може брати участь у «поділі» державної влади в силу різної їх політико-правової природи та співвідношення.

Закріплене у Конституції України (прийняття якої було безпосереднім актом реалізації установчої влади та суверенітету народу) положення про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6), стосується виключно державної влади, яка є похідною (вторинною) від влади народу.

Тому невключення Законом № 5476 парламенту як органу державної влади до законодавчої процедури внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою (як форми безпосереднього здійснення влади народу) порушує Конституцію України, але не в частині конституційного принципу поділу державної влади. Водночас обраний Судом підхід допускає визнання влади народу одним (четвертим) із видів державної влади. Суд наголосив на віднесенні принципу поділу державної влади виключно до сфери державної влади, зазначаючи, зокрема, що «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» (абзац перший пункту 2 Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99).

3. У Рішенні Суд кардинально змінив свою юридичну позицію щодо підстав для визнання закону неконституційним.

У цій справі Суд правильно інтерпретував та застосував положення частини першої статті 152 Конституції України, визнавши Закон № 5475 за результатами перевірки неконституційним повністю з двох підстав — невідповідність змісту цього закону Конституції України та порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення.

Таким чином, Суд певною мірою виправив ситуацію, яку він штучно створив при прийнятті Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики». Тоді Суд безпідставно відмовився перевіряти на предмет відповідності Конституції України зміст вказаного закону, мотивуючи це тим, що оскільки «дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018). Така відмова органу конституційної юрисдикції від здійснення повноцінного конституційного контролю не ґрунтувалася на Основному Законі України, який не містить жодних заборон здійснювати перевірку на конституційність змісту закону

України (іншого акта) у разі виявлення порушень конституційної процедури його розгляду та ухвалення. Обравши такий підхід, Суд у зазначеній справі безпідставно обмежив свої конституційні повноваження і свідомо ухилився від виконання свого основного завдання щодо утвердження верховенства Конституції України, про що я писав в окремій думці до Рішення Суду у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики»¹.

У Рішенні Суд кардинально змінив вказану юридичну позицію, сформулювавши нову, якою підтвердив можливість перевірки змісту закону України або іншого акта на відповідність Основному Закону України у тих випадках, коли суб'єкт звернення до Суду порушує питання про визнання акта неконституційним з підстав невідповідності його змісту Конституції України та порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності.

Таку зміну юридичної позиції у цьому разі слід вітати, оскільки у такий спосіб Суд привів свою практику у відповідність до Конституції України, хоч і без обґрунтування, якого вимагає стаття 92 Закону України «Про Конституційний Суд України». У частині другій цієї статті передбачено, що Суд може «змінювати юридичну позицію Суду в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Суд при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду». З моменту висловлення Судом своєї попередньої юридичної позиції (28 лютого 2018 року) ні нормативне регулювання (стаття 152 Конституції України), ні міжнародні зобов'язання України у цій частині не змінилися, тому Суд мав особливо ретельно обґрунтувати зміну своєї попередньої юридичної позиції, що можна було зробити шляхом висловлення розгорнутого розуміння (тлумачення) положень частини першої статті 152 Конституції України.

Однак Суд легковажно поставився до виконання свого обов'язку та фактично проігнорував вимогу Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо обґрунтування зміни своєї юридичної позиції. У Рішенні Суд лише зазначив, що дійшов висновку щодо потреби у перевірці Закону № 5475 на відповідність Конституції України (разом (у сукупності) з перевіркою Закону № 5475 на предмет порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення) також з огляду на його зміст, «зважаючи на мету Закону № 5475» (абзац другий пункту 14, абзац перший пункту 15 мотивувальної частини Рішення).

Невиконання Судом вказаної законодавчої вимоги та припису частини другої статті 147 Конституції України, за якою діяльність Суду ґрунтується на принципі обґрунтованості ухваленого рішення, створює негативний прецедент, коли Суд може не обтяжувати себе обґрунтуванням своїх юридичних позицій в рішеннях.

Крім того, висловлення Судом у рішеннях у двох поспіль розглянутих справах діаметрально протилежних за змістом юридичних позицій щодо одного і того ж

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018_3.pdf

питання є свідченням його очевидної непослідовності. Це може призвести до неоднакового розуміння та застосування суб'єктами відповідних правовідносин (парламентом, народними депутатами України) норм Конституції України, зокрема тих, якими встановлено процедуру розгляду та ухвалення законів та інших актів.

4. виправивши вказану ситуацію, Суд породив нову проблему у застосуванні статті 152 Конституції України, сформулювавши ще одну нову юридичну позицію щодо підстав визнання закону України неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, яка не ґрунтується на Основному Законі України. Суд констатував, що підставою для визнання нормативного акта неконституційним є системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення цього акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення (абзац перший пункту 14 мотивувальної частини Рішення).

При цьому Суд не врахував, що конституційна процедура розгляду та ухвалення закону чи іншого акта має надзвичайно важливий характер, а тому будь-яке її порушення ставить під сумнів (зменшує) легітимність прийнятого у такий спосіб акта, а також принижує авторитет Конституції України. Саме тому у Конституції України (частина перша статті 152) визнання законів чи інших актів неконституційними не пов'язано безпосередньо з тим, що порушення конституційної процедури їх розгляду та ухвалення мало якийсь спеціальний «системний, грубий характер» та «істотний вплив на остаточний результат їх ухвалення».

Наведені аргументи могли б вважатися дискусійними, якби Суд спробував обґрунтувати застосований ним підхід. Однак єдиною підставою для вказаного висновку Суду стало лише некоректне посилання на одне з положень Рішення Суду від 28 лютого 2018 року № 2-рп/2018, у якому Суд звернув увагу на порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики», які «мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону».

Некоректність такого посилання підтверджується тим, що казуальний висновок, якого Суд дійшов у попередньому своєму рішенні та який має описово-констатуючий характер і за своєю суттю не є його юридичною позицією, Суд, за відсутності правових підстав, використав саме як юридичну позицію.

Так, у Рішенні Суду від 28 лютого 2018 року № 2-рп/2018 Суд дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики» під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття цього закону. Тобто у попередньому рішенні Суд констатував факт, що належить до конкретної ситуації порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення конкретного закону, а цього разу, назвавши його у Рішенні юридичною позицією, застосував опис такого факту уже як загальне правило, жодним чином його не обґрунтувавши.

5. У Рішенні Суд дійшов висновку, що положення Закону № 5475 істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України, визначені Конституцією України (абзац п'ятий пункту 23 мотивувальної частини Рішення).

Такий висновок Суд зробив на підставі того, що Закон № 5475 не передбачає можливості здійснення Судом конституційного контролю за змістом тексту нової Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та законодавчий референдуми, хоча згідно з частиною другою статті 151 Конституції України Суд за зверненням Президента України та щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Вказаний висновок Суду черговий раз демонструє вільне (якщо не сказати недбале) використання Судом понятійного апарату, що може призвести до неправильного розуміння положень Конституції України. Наведене Судом формулювання «обмеження повноважень Конституційного Суду України» може створити хибне уявлення про те, що звичайним законом можна обмежити повноваження конституційного органу, встановлені Основним Законом України.

У своїх попередніх рішеннях Суд неодноразово вказував на важливість неухильного дотримання передбаченого статтею 8 Основного Закону України принципу прямої дії норм Конституції України, яка має найвищу юридичну силу. Зберігаючи послідовність та керуючись вимогами щодо юридичної визначеності і недвозначності формулювань, Суд у Рішенні мав утвердити думку про те, що жоден звичайний закон не може обмежити дію Конституції України чи змінити її приписи.

Повноваження Суду, у тому числі у частині конституційного контролю, визначені Конституцією України і можуть бути змінені, скасовані чи обмежені лише шляхом внесення до неї відповідних змін. Тому твердження Суду про те, що Закон № 5475 обмежує «повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України», є юридично хибним.

6. Ще одним проявом термінологічної недбалості Суду з негативними юридичними наслідками є констатація ним того, що «вимога стосовно дотримання конституційної процедури міститься у частині першій статті 152 Конституції України, відповідно до якої «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (пункт 6 мотивувальної частини Рішення).

З цим твердженням Суду складно погодитися з огляду на таке.

Частиною першою статті 152 Конституції України визначено підстави визнання неконституційними законів (їх окремих положень), зокрема через порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону. Сама ж така конституційна процедура встановлюється іншими статтями Основного Закону України, у тому числі частиною другою статті 84 (щодо прийняття парламентом рішень виключно на його пленарних засіданнях шляхом голосування), частиною третьою статті 84 (щодо особистого голосування народних депутатів України), статтею 91 (в частині того, що Верховна Рада України приймає закони більшістю від її конституційного складу). У кожному з цих конституційних приписів не лише передбачено

те, як має діяти парламент (народні депутати України) при розгляді та ухваленні законів, а й міститься зобов'язання (вимога) діяти саме так, як це визначено відповідною конституційною нормою.

Норми Конституції України, перебуваючи у системному взаємозв'язку, безперечно доповнюють та підсилюють дію одна одної, у тому числі шляхом передбачення юридичних наслідків невиконання вимог тієї чи іншої норми. Саме це має місце у наведеній ситуації, за якої у разі невиконання вимог, зокрема, статей 84, 91 Конституції України передбачено настання і юридичного наслідку у виді визнання закону неконституційним (частина перша статті 152 Конституції України).

Слід також зазначити, що норми Основного Закону України (статті 84, 91), які встановлюють процедуру розгляду та ухвалення закону, звернуті, головним чином, до одного суб'єкта виконання (парламенту, народних депутатів України), а норма, яка встановлює підстави для визнання закону неконституційним (частина перша статті 152 Конституції України), — до іншого (Суду). Положення частини першої статті 152 Конституції України є правовою підставою для перевірки Судом дотримання парламентом (народними депутатами України) вимог, зокрема статей 84, 91 Конституції України.

Таким чином, передбачення порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону як підстави для визнання його неконституційним і можливості перевірки Судом діяльності парламенту у цій частині можна вважати певним правовим заходом стимулювання парламенту (народних депутатів України) дотримуватись вказаної конституційної процедури. Але це не дає підстав говорити про те, що виключно частина перша статті 152 Конституції України містить «вимогу стосовно дотримання конституційної процедури» ще й тому, що ця норма «включається» у дію лише тоді, коли вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення закону вже порушено.

Варто зазначити, що у своїх попередніх рішеннях Суд виходив з того, що положення статей 84, 91, 93 Конституції України передбачають вимоги, яких парламент має дотримуватися у своїй законодавчій діяльності. Таке розуміння конституційних приписів стосовно особистого голосування народних депутатів України, прийняття законів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, реалізації права законодавчої ініціативи міститься у Рішенні Суду від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018.

7. У Рішенні Суд вперше сформулював юридичну позицію, згідно з якою «розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України» (пункт 12 мотивувальної частини). Таким чином, Суд розширив межі конституційної процедури розгляду закону, віднісши до неї, крім розгляду закону (законопроекту) на пленарному засіданні парламенту, ще й розгляд законопроекту на засіданні відповідного парламентського комітету. При цьому Суд керувався функціональним призначенням комітетів Верховної Ради України, яке передбачає здійснення ними законопроектної роботи, підготовку та попередній розгляд питань, віднесених до повноважень парламенту (стаття 89 Конституції України).

У контексті положень частини першої статті 152 Конституції України розгляд закону (законопроекту) на засіданні парламентського комітету Суд по суті прирівняв до його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таке прирівняння викликає сумніви, зокрема, з огляду на те, що Суд не навів на його користь переконливих аргументів. Тим більше, що відповідно до статті 89 Конституції України функції парламентських комітетів полягають у попередньому розгляді питань, віднесених до повноважень парламенту, здійсненні підготовчої роботи до розгляду парламентом безпосередньо на своєму пленарному засіданні законопроектів. Тобто таке конституційне визначення статусу та призначення комітетів Верховної Ради України не дозволяє однозначно визнавати розгляд законопроекту на засіданні відповідного комітету (комітетів) елементом (складовою) його розгляду на пленарному засіданні парламенту.

Єдине, що, на мій погляд, могло б розглядатися як підстава для такого визнання — це реалізація (у тому числі і через парламентський комітет) права законодавчої ініціативи, якщо до нього включати не лише внесення проектів актів до парламенту, а й пропозицій та поправок до них відповідними суб'єктами законодавчої ініціативи. Але Суд у Рішенні не розкрив наявності такого зв'язку (між діяльністю парламентського комітету та засіданням парламенту), а тому викликає сумнів правильність висловленого Судом розуміння (фактично — тлумачення) конституційної процедури розгляду парламентом закону та іншого акта, а також ознак її порушення в контексті частини першої статті 152 Конституції України.

8. У Рішенні Суд зазначив, що, втілюючи приписи Конституції України щодо законодавчого регулювання, Верховна Рада України має дотримуватись міжнародних стандартів проведення референдумів, зокрема позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) (пункт 24 мотивувальної частини Рішення). Таким чином, Суд фактично зобов'язав Верховну Раду України у своїй діяльності керуватися «позиціями Венеціанської Комісії».

Конституційно-правова обґрунтованість такого категоричного припису Суду є вельми сумнівною, оскільки Венеціанська Комісія за своїм статусом є консультативно-дорадчим органом Ради Європи і її висновки мають рекомендаційний характер. Тому «позиції Венеціанської Комісії» (зміст цього поняття також потребує з'ясування) за визначенням не можуть бути обов'язковими для «дотримання» Верховною Радою України чи іншим державним органом України.

Зрештою, виникає питання щодо можливості віднесення таких «позицій» до «міжнародних стандартів», зміст і статус яких також потребує з'ясування (термін «міжнародні стандарти» не має чітко визначеного правового змісту, як і не існує єдиних підходів до розуміння того, які органи і в якому виді можуть встановлювати такі стандарти).

У будь-якому разі головним «мірилом» законодавчого регулювання правових засад, організації та порядку проведення всеукраїнського референдуму, власне як і усієї законодавчої діяльності Верховної Ради України, є Конституція України, на основі якої і мають ґрунтуватися рішення Суду.

9. Рішення містить і інші недоліки змістового та редакційного характеру. Так, у Рішенні констатовано, що Суд дійшов висновку, що Закон № 5475 повністю

суперечить Конституції України, «виявивши порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, встановивши нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України» (пункт 25 мотивувальної частини).

Таким чином, до двох підстав визнання закону неконституційним, які встановлені частиною першою статті 152 Конституції України, Суд додав ще одну — нелегітимність його мети. Це породжує логічне запитання про те, на основі якої норми Конституції України Суд відніс до підстав визнання закону неконституційним «нелегітимність його мети» і який конституційно-правовий зміст Суд вкладає у це поняття. За певних обставин мета закону може вказувати на неконституційність його змісту, але вона не може виступати самостійною підставою для визнання закону неконституційним. Тим більше, що є сумніви щодо правильності встановлення Судом мети Закону № 5475 (не кажучи про її «нелегітимний» характер), оскільки його метою Суд вважає положення Закону № 5475, які визначали предмет всеукраїнського референдуму (пункт 1 частини третьої статті 3 Закону № 5475). Ситуацію з розумінням Судом мети Закону № 5475 ускладнює й те, що окрім нелегітимної мети цього Закону він ще виділив «нелегітимний намір законодавця», встановлений на основі аналізу Пояснювальної записки до законопроекту № 6278 (пункти 15, 17 мотивувальної частини Рішення).

Вказані недоліки роблять правильне загалом Рішення вразливим з правової точки зору, негативно позначаються на авторитеті Суду, що завадить виконанню завдання з утвердження верховенства Конституції України. Появі цих недоліків певною мірою сприяла своєрідна архітектоніка Рішення, яка характеризується відсутністю системної єдності його положень, штучним розривом тексту та незавжди логічним його викладом. Варто також вказати на процедурне порушення — визначення другого доповідача (співдоповідача) у цій справі, яке Суд здійснив з підстав, не передбачених Законом України «Про Конституційний Суд України».

Суд цілком міг би уникнути цих недоліків, якби на останньому етапі ухвалював Рішення не поспіхом, а виважено і системно підійшовши до здійснення конституційного контролю у цій справі, чітко усвідомлюючи свою унікальну роль та велику відповідальність у забезпеченні демократичного розвитку України.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

Конституційний Суд України 26 квітня 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 4-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475-VI зі змінами (далі — Закон).

У цілому підтримуючи резолютивну частину Рішення, маю певні міркування та зауваження, що стосуються його мотивувальної частини, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення.

Вважаю, що Конституційний Суд України, розглядаючи питання дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону, не може порушувати процедури прийняття рішення, встановленої у Регламенті Конституційного Суду України. Згідно з пунктами 10, 11 § 53 Регламенту Конституційного Суду України проект акта Конституційного Суду України, підготовлений з урахуванням пропозицій та поправок, які одержали необхідну для ухвалення рішення кількість голосів суддів Конституційного Суду України, ставиться на голосування за основу; ухвалений за основу проект акта Конституційного Суду України, опрацьований у Секретаріаті Конституційного Суду України, надається для ознайомлення суддям Конституційного Суду України, та не раніше наступного дня справа вноситься на розгляд для ухвалення рішення. Проте при ухваленні Рішення зазначених вимог дотримано не було — його проект, підготовлений з урахуванням пропозицій і поправок суддів, за основу не ухвалювався, а голосування за проект Рішення в цілому проводилося в той же день, поспіхом, без надання достатнього часу для аналізу остаточного варіанта проекту Рішення. Це призвело до певних неточностей, суперечностей та відсутності чіткості у формулюваннях при обґрунтуванні Рішення.

У Рішенні Конституційний Суд України визнав, що конституційна процедура розгляду і ухвалення Закону була порушена. Однак, як і в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, Конституційний Суд України не розкрив змісту положень Основного Закону України, які визначають питання процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, а чіткого та вичерпного розуміння конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами і того, якими нормами Конституції України вона регулюється, на сьогодні Конституційний Суд України не має.

В окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 викладено варіант розкриття змісту положень Конституції України, які визначають процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами. Сформульований у вказаній окремій думці підхід є актуальним і щодо цієї справи.

Аналіз положень Конституції України свідчить про те, що окремі її норми прямо встановлюють процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, а інші — опосередковано визначають певні правила законодавчої процедури, недотримання яких при прийнятті законів може призвести до визнання таких законів неконституційними.

1. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України; прийняття законів належить до виключних повноважень Верховної Ради України (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони; Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82 Основного Закону України). У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії; у разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів України, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів України (абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини).

За частиною першою статті 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно; згідно з частиною другою її статті 84 рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Зі змісту вказаних статей Конституції України вбачається, що прийняття рішень Верховною Радою України можливе лише на пленарних засіданнях Верховної Ради України під час її сесій, на які вона збирається у визначені Конституцією України строки: на першу сесію — не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (частина третя статті 82), на чергові сесії — першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (частина перша статті 83), або позачергово (частини друга, третя статті 83).

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 зазначив, що статтею 91 Конституції України кворуму, зокрема, для проведення голосування щодо прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів не встановлено; Верховна Рада України правомочна приймати закони

і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

2. Згідно з частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).

Конституція України не визначає змісту і порядку реалізації права законодавчої ініціативи, що дозволяє Конституційному Суду України, виходячи з положень частини п'ятої статті 83 Конституції України, при вирішенні питання про дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами розкрити зміст права законодавчої ініціативи, враховуючи вимоги Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI зі змінами (далі — Регламент).

Відповідно до Регламенту право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради України; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів; пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту, а поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частини п'ята, сьома, дев'ята статті 89 Регламенту).

Право внесення пропозицій і поправок на різних стадіях законотворчого процесу надається виключно суб'єктам, визначеним у частині першій статті 93 Конституції України. Ніхто, крім суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, таким правом не наділений. Право внесення пропозицій і поправок тотожне праву подачі відповідного законопроекту до парламенту і дозволяє оптимізувати процес розгляду законопроекту та прийняття закону з урахуванням дійсного волевиявлення народних депутатів України. У зв'язку з тим, що суб'єкти законодавчої ініціативи мають право вносити аналогічні за змістом пропозиціям та поправкам законопроекти після прийняття закону та набрання ним чинності, внесення пропозицій та поправок у порядку, передбаченому Регламентом, — це певний етап, суто «раціонально-технічний» спосіб реалізації права законодавчої ініціативи в процесі розгляду законопроектів, метою якого є всебічне обговорення та врахування різних підходів для прийняття якісних законів, економія пленар-

ного часу засідань парламенту, підвищення ефективності його роботи. Таким чином, внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них є різними формами реалізації права законодавчої ініціативи. Крім внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, невід'ємною складовою реалізації права законодавчої ініціативи є розгляд законопроектів, інших проектів актів, пропозицій та поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України, що включає обговорення та голосування щодо них. Наведене підтверджується тим, що на певних стадіях законотворчого процесу пропозиції і поправки є складовою законопроектів та розглядаються у спосіб, передбачений для законопроектів.

Здійснення права законодавчої ініціативи має ґрунтуватися на засадах нормативного забезпечення, законності, демократизму, на принципах системності, обґрунтованості законодавчої ініціативи в рамках законодавчого процесу.

Отже, право законодавчої ініціативи реалізується на різних стадіях законодавчого процесу у різних формах, а саме: внесення проектів законів, постанов, проектів інших актів Верховної Ради України; внесення пропозицій до законопроектів, проектів інших актів; внесення поправок до законопроектів, проектів інших актів. Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення законопроектів, проектів інших актів, пропозицій, поправок до них до Верховної Ради України, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив, до якого входить обговорення та голосування щодо них в порядку, встановленому законодавчою процедурою, визначеною Регламентом.

Частина друга статті 93 Конституції України передбачає, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. У пункті 1 резолютивної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 Конституційний Суд України зазначив, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку — раніше інших законопроектів — на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом.

3. Відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Народний депутат України, який склав присягу (стаття 79 Конституції України), користується правом ухвального голосу з усіх питань, які обговорюються Верховною Радою України і стосовно яких вона приймає рішення. Всі рішення парламенту приймаються шляхом голосування, яке має персональний (особистий) характер, порядок його здійснення регулюється в Регламенті та законах України. Голосування відбувається з питань, що належать до сфери виключної компетенції Верховної Ради України (статті 85, 92 Конституції України) та в інших випадках, прямо передбачених в Основному Законі України. Під час голосування позиції народних депутатів України отримують зовнішнє вираження і правове закріплення через прийняття чи неприйняття актів, інших рішень Верховної Ради України. Шляхом голосування відбувається конкретизація і втілення колективної

волі народних депутатів України у рішеннях парламенту, які відображають волю Українського народу.

За юридичною позицією Конституційного Суду України рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постанови законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що народний депутат України як представник Українського народу у Верховній Раді України зобов'язаний голосувати на засіданнях Верховної Ради України особисто і не має права голосувати за інших народних депутатів України.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України зауважив, що «повноваження народного депутата України делеговані йому народом як сувереном влади (частина друга статті 5, частина перша статті 38 Конституції України) і зобов'язують його брати участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування. Саме тому, що ці повноваження є делегованими і не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади, народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав» (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України передбачає створення під час голосування гарантованих умов для виключення стороннього впливу, вимогу усвідомленого, осмисленого вибору народним депутатом України позиції при реалізації права ухвального голосу та високу відповідальність народних депутатів України за прийняті парламентом рішення. Вимога особистого голосування стосується всіх без винятку рішень, які приймаються Верховною Радою України.

Особисте голосування народного депутата України означає не лише його безпосереднє, персональне голосування, а й вільне, усвідомлене, дійсне волевиявлення народного депутата України у спосіб, передбачений Регламентом.

При розгляді питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону чи іншого акта Верховної Ради України обов'язково необхідно враховувати конституційний принцип дійсного волевиявлення народного депутата України та умови, створені Верховною Радою України для забезпечення дотримання цього принципу. Це обумовлює необхідність нормативно-правового забезпечення у Регламенті відповідних процедур розгляду питань та прийняття рішень, в тому числі встановлення порядку голосування при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, що передбачає забезпечення особистої участі народних депутатів України в засіданнях парламенту та голосування на різних стадіях законодавчого процесу. Наявність зазначених правил та їх дотримання є важливим процесуальним елементом належного, що базується на вимогах Конституції України, порядку розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, іншими актами, прийнятими парламентом, та гарантує їх відповідність дійсному волевиявленню народних депутатів України.

4. Згідно зі статтею 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Основним Законом України.

Відповідно до юридичної позиції, викладеної Конституційним Судом України, закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Частинами першою, другою статті 47 Регламенту встановлено, що Верховна Рада України приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом (при прийнятті рішень з процедурних питань); рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

Зі змісту наведених положень Конституції України, Регламенту та юридичної позиції Конституційного Суду України вбачається, що закони, інші акти Верховної Ради України приймаються на пленарному засіданні Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу, тобто за умови, якщо за них особисто проголосувало не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України.

5. Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина шоста статті 83). Народні депутати України, які не входять до коаліції депутатських фракцій у парламенті, тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України, як правило, не підтримують політику більшості, не голосують за законодавчі ініціативи Уряду України та народних депутатів України від коаліції. Неособисте голосування народних депутатів України може бути усвідомленим способом вираження незгоди з прийнятими Верховною Радою України рішеннями. Представники більшості, навпаки, можуть голосувати за своїх відсутніх на пленарному засіданні Верховної Ради України народних депутатів України, які підтримують відповідні законодавчі ініціативи.

Народні депутати України є представниками Українського народу, який здійснює владу, зокрема законодавчу, через Верховну Раду України. Можливість блокування законодавчого процесу через неособисте голосування як підставу неконституційності закону, іншого акта Верховної Ради України, не відповідає принципу представницького народовладдя, адже закони, прийняті більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України, можуть бути скасовані через неособисте голосування одного чи більше народних депутатів України. Тому лише факт неособистого голосування народних депутатів України, який впливає на результат самого голосування, може вважатися підставою для визнання закону, іншого акта Верховної Ради України неконституційним.

На мою думку, Конституційний Суд України, аналізуючи порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону, має виходити з того, що положення частини третьої статті 84 Конституції України необхідно розглядати у взаємозв'язку з вимогами її статті 91, про що варто було зазначити у Рішенні. Визнання неособистого голосування народного депутата України єдиною достатньою підставою для визнання актів, прийнятих Верховною Радою України, неконституційними загрожує функціонуванню парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Неособисте голосування народних депутатів України за відсутності жорсткої відповідальності за такі дії може стати інструментом для скасування законів шляхом визнання їх неконституційними на цій підставі, поглибити політичну корупцію, спричинити неефективність функціонування парламенту з усіма можливими негативними наслідками. Враховуючи, що факти неособистого голосування народних депутатів України стали практикою у діяльності Верховної Ради України, зважаючи на ризики для існування парламентаризму, забезпечення законності та правопорядку в державі, вважаю, що закон, інший акт Верховної Ради України може бути визнаний неконституційним, якщо внаслідок неособистого голосування кількість народних депутатів України, які голосували «за» закон, інший акт Верховної Ради України, буде меншою 226 або іншої кількості, передбаченої Конституцією України.

6. Процедура набрання чинності законом визначена у статті 94 Конституції України. Відповідно до цієї норми закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України, який протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду; у разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений; якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів; у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

У пункті 4 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 Конституційний Суд України зазначив, що встановлена в частині четвертій статті 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені; ця вимога стосується прийняття закону в цілому; якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається; у разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк; якщо під час розгляду пропозицій

Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України.

У Рішенні від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 Конституційний Суд України зазначив, що законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства; встановлення на певних її етапах вимог щодо невідкладності, зумовлених або оціночним уявленням суб'єкта про важливість акта (визнання законопроекту невідкладним), або особливою ситуацією, пов'язаною з поверненням процедури до унормованих меж, зобов'язує уповноважених суб'єктів вчиняти дії щодо цього акта в пріоритетному порядку; отже, вживання законодавцем терміна «невідкладно» має на меті забезпечити безперервність та поступальність законодавчої процедури (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини). У пункті 2 резолютивної частини цього ж рішення вказано, що положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційного оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити й опублікувати такий закон у пріоритетному порядку — раніше інших актів.

7. З огляду на аналіз положень Конституції України, Регламенту, юридичних позицій, викладених у рішеннях Конституційного Суду України, вбачається, що недотримання частин першої, другої статті 82, частин другої, третьої статті 84, статей 85, 91, 93, 94 Конституції України при здійсненні законодавчої процедури може означати порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів, інших актів Верховної Ради України або набрання ними чинності. При розгляді питання щодо порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами Верховної Ради України також необхідно враховувати дотримання принципу дійсного волевиявлення народних депутатів України та порядку, який встановлений для його забезпечення.

8. У абзаці першому пункту 12 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України послався на юридичну позицію, викладену у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, за якою «однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України»; «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів». Однак, враховуючи юридичну позицію, яка стосується порушення права законодавчої ініціативи, Конституційний Суд України у пункті 12 мотивувальної частини Рішення дійшов висновку, що розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152

Конституції України. На мою думку, такий висновок не впливає із зазначеної юридичної позиції та частини першої статті 89 Конституції України, процитованої у Рішенні, яка регулює принципи діяльності комітетів Верховної Ради України як органів Верховної Ради України, є надто загальним і недостатньо обґрунтованим. Конституція України прямо не передбачає обов'язкового розгляду законопроекту комітетом Верховної Ради України. Відповідно до частини п'ятої статті 89 Основного Закону України організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. Тому Конституційний Суд України мав би звернутися до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР, який визначає, зокрема, функції комітетів Верховної Ради України та Регламенту, в якому встановлено процедуру розгляду законопроекту у Верховній Раді України, в тому числі комітетом Верховної Ради України.

В зазначеному аспекті варто звернути увагу на позицію відомого у Французькій Республіці політика, а нині — експерта Ради Європи Алана Делькампа, який у доповіді «Як підвищити ефективність парламентських комітетів? (Приклади передового міжнародного досвіду)», зокрема, зазначив: «Важливість парламентських комітетів в українській системі проявляється через рівень нормативного забезпечення. Основоположні принципи містить сама конституція, зокрема стаття 89: ця стаття містить рамкові принципи для впровадження законів, що регулюють діяльність комітетів. Очевидно, передбачається існування двох таких законів... Закону України «Про комітети Верховної Ради України»... Другий закон, очевидно, присвячений тимчасовим комісіям і слідчим комісіям. Третій закон, «Про статус народного депутата України», визначає права депутатів щодо участі в роботі органів Верховної Ради. Найбільш працюючими та чіткими правилами, на мій погляд, є Регламент Верховної Ради, зокрема, глава 16 (Створення комітетів Верховної Ради); глава 17 (Утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради); розділ IV (Законодавча процедура), статті 93, 96 та 97; глава 20 (Розгляд законопроектів у другому читанні) і глава 27 (Затвердження державного бюджету України і контроль за його виконанням)».

Прийняття Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Закону України «Про статус народного депутата України» та Регламенту є вимогою Конституції України. З огляду на це їх положення не можна не враховувати при з'ясуванні обставин порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, іншими актами.

Аналіз Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенту дав би Конституційному Суду України можливість більш чітко й обґрунтовано сформулювати свою позицію, а також уникнути деяких неточностей. Зокрема, у абзаці другого пункту 12 мотивувальної частини Рішення зазначено, що проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 6278) (далі — Законопроект № 6278) не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України, а це є фактологічною помилкою. Конституційний Суд України мав би конкретизувати, що комітет Верховної Ради України не розглядав Законопроект № 6278 після направлення його Верховною Радою України на повторне друге читання, адже до першого та другого читань Законо-

проект № 6278 був розглянутий комітетом Верховної Ради України, інформація щодо цього міститься на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Крім того, цитуючи юридичну позицію, викладену у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, Конституційний Суд України у Рішенні не вказав про порушення права законодавчої ініціативи народних депутатів України під час розгляду й ухвалення Закону, яке полягало, зокрема, у тому, що:

1) Законопроект № 6278 був проголосований 6 листопада 2012 року у редакції першого читання, незважаючи на те, що раніше він розглядався у другому читанні і деякі пропозиції та поправки до нього були проголосовані, а Законопроект № 6278 направлений на повторне друге читання;

2) Верховна Рада України не розглядала пропозицій та поправок до Законопроекту № 6278, внесених народними депутатами України до повторного другого читання.

У Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 Конституційний Суд України вказав, що право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України. З огляду на вказану юридичну позицію відсутність розгляду пропозицій і поправок до Законопроекту № 6278, які були внесені суб'єктами права законодавчої ініціативи, свідчить про порушення процедури розгляду Законопроекту № 6278, визначеної частиною першою статті 93 Конституції України.

9. Конституційний Суд України у пункті 11 мотивувальної частини Рішення вказав про наявність письмових свідчень окремих народних депутатів України щодо присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України під час голосування за Законопроект № 6278 народних депутатів України у меншій кількості від необхідної, встановленої Конституцією України для ухвалення законів України, а також щодо кількості народних депутатів України, які проголосували за Законопроект № 6278, та стосовно того, що частина народних депутатів України голосувала, використовуючи картки інших народних депутатів України. Проте, підсумовуючи зазначене, Конституційний Суд України дійшов висновку про порушення лише конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України під час ухвалення Закону.

10. У Рішенні Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, згідно з якою «системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення є підставою для визнання цього акта неконституційним» (абзац перший пункту 14 мотивувальної частини). Однак у статті 152 Конституції України не передбачено жодних додаткових умов для визнання закону чи іншого акта неконституційним, якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Запровадивши додаткові умови для визнання закону чи іншого акта неконституційним, а саме: системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта; істотний вплив цього

порушення на остаточний результат його ухвалення — Конституційний Суд України не розкрив їх змісту, не конкретизував, у чому полягає грубий характер порушення та істотність його впливу на остаточний результат ухвалення нормативного акта. Це може призвести до суб'єктивного підходу до вирішення Конституційним Судом України питання щодо порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону чи іншого акта та набрання ним чинності без встановлення об'єктивних фактів такого порушення.

11. Конституційний Суд України у пункті 24 мотивувальної частини Рішення вказав на обов'язковість виконання позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії), надавши їм статус «міжнародних стандартів». Як правило, міжнародні стандарти передбачаються міжнародними договорами, а позиції Венеціанської Комісії, як відомо, мають рекомендаційний характер.

12. Варто зазначити, що згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Відповідно до Основного Закону України «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України» (частина п'ята статті 83); виключно законом України визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92).

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні має діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Недотримання Верховною Радою України Регламенту при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України може свідчити про порушення частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про всеукраїнський референдум»

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована аргументація має компромісний характер та не відображає сутнісних сторін справи;

усвідомлюючи необхідність удосконалення та доповнення мотивації Рішення;

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

усіяко підтримуючи резолютивну частину Рішення;

вважаю за необхідне вказати такі зауваження та заперечення щодо концепції Рішення:

I. Зауваження та заперечення щодо концепції

1. Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засади державної мовної політики» № 2-р/2018.

Концептуальною основою Рішення № 2-р/2018 стала позиція, відповідно до якої порушення процедури мало системний характер та істотно вплинуло на остаточний результат прийняття Закону, наслідком чого було визнання нормативного акта неконституційним в цілому. Така позиція узгоджується з приписами статті 152 Конституції України, яка містить альтернативу при визнанні неконституційним нормативного акта повністю або частково: якщо він не відповідає Конституції України або якщо порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду, ухвалення або набрання ним чинності.

Така альтернатива узгоджується з приписами теорії конституційного контролю, відповідно до якої орган конституційного контролю спочатку перевіряє на відповідність конституції процедуру ухвалення нормативного акта, а потім його окремі норми.

Порушення процедури прийняття нормативного акта призводить до визнання неконституційним нормативного акта в цілому.

Визнання неконституційними окремих норм нормативного акта не завжди призводить до втрати конституційності акта в цілому. У такому випадку слід довести, що норми, які втратили чинність, мали системний характер, і їх відсут-

ність у нормативному акті унеможлиблює його застосування як цілісного та несуперечливого нормативного акта.

Визнання нормативного акта неконституційним через порушення встановленої Конституцією України процедури в цілому робить зайвими будь-які інші маніпуляції з таким нормативним актом, оскільки неконституційність має наслідком його нуліфікацію у національній системі нормативних актів. Тобто такі маніпуляції проводяться над нормами, які вже неконституційні. У такому випадку доведена неконституційність окремих норм ніяк не впливає на неконституційність акта в цілому, оскільки в цілому він вже визнаний неконституційним. Подвійне доведення неконституційності також немає ніякого сенсу, оскільки для втрати чинності нормативним актом немає різниці, скільки разів його визнали неконституційним. Для втрати чинності достатньо і одного разу.

Мотивація щодо перевірки на конституційність окремих норм за умови, коли нормативний акт визнаний в цілому неконституційним через порушення процедури його розгляду або ухвалення, також має мало сенсу. Точніше, вона має виключно науково-теоретичний сенс з точки зору того, які саме норми неконституційні та чому. Аргументація, що таким чином орган конституційного контролю унеможлиблює прийняття подібних або таких самих норм у майбутньому, є хибною, оскільки апелює виключно до етичних якостей законодавця та до його сумління. Слід пам'ятати, що стосовно норм легіслатури діє принцип презумпції конституційності, відповідно до якого будь-яка норма легіслатури вважається конституційною до тих пір, поки не доведено протилежне. Таким чином, законодавець вільний прийняти аналогічну норму, навіть якщо орган конституційного контролю визнає її у своїх попередніх рішеннях неконституційною, оскільки цей тип відносин регулюється не стільки правовими нормами (заборона на прийняття аналогічних норм відсутня), скільки правовою культурою законодавця. У зв'язку з цим варто згадати практику нігілістичного ставлення Верховної Ради України до рішень Конституційного Суду України з точки зору прийняття нею аналогічних визнаних неконституційними норм.

«Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року у справі № 1-34/2010 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), статтю 14¹ і частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Визнані неконституційними норми Кодексу України про адміністративні правопорушення стосувалися запровадження процедури притягнення до адміністративної відповідальності власників автотранспортних засобів за допомогою автоматичної відео- чи фотофіксації порушень правил дорожнього руху. Однак у 2015 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 р., який фактично відновлює положення скасованих статей 14¹, 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення. І це всупереч тому, що Конституційний Суд у Рішенні прямо рекомендував Верховній Раді України привести порядок притяг-

нення осіб до адміністративної відповідальності за порушення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі, мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, а також засобами фото- і кінозйомки та відеозапису, у відповідність до цього Рішення. При цьому, Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ у своєму Висновку прямо вказало на невідповідність Конституції цих законодавчих положень та на порушення Рішення Конституційного Суду на етапі законопроектної роботи. Проте Парламент це проігнорував. Зокрема Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував ухвалити відповідний Законопроект».

Інший приклад, «Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» № 22-рп/2010 від 30 листопада 2010 року у справі № 1-47/2010 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року № 2154-VI. Конституційний Суд України у численних попередніх рішеннях дійшов висновку, що законом про Державний бюджет України не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їхню дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя в законодавстві; у разі необхідності для зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають ухвалюватися окремі закони. Однак усупереч конституційним вимогам щодо предметного регулювання законом про Державний бюджет України та правовим позиціям Конституційного Суду України, оскаржуваним Законом вчергове внесено зміни та доповнення до низки законодавчих актів (стаття 24, пункти 8, 9, 10, 11, 13 розділу VII «Прикінцеві положення»), зупинено на 2010 рік дію окремих законів (пункт 12 розділу VII «Прикінцеві положення»), а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України (статті 14, 64, пункт 7 розділу VII «Прикінцеві положення»). Незважаючи на чітку правову позицію Конституційного Суду України, Верховна Рада майже кожного року ухвалює закони про Державний бюджет України, у прикінцевих положеннях яких містяться норми, що вносять зміни до інших законів або зупиняють дію певних норм законів. Відтак наявне системне та регулярне ігнорування Верховною Радою вказівок та інших рішень на кшталт цього з боку Конституційного Суду України. Вкотре наголошуємо, що Парламент ігнорує експертні зауваження свого Апарату. Наприклад, Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ починається з констатації ігнорування численних рішень Конституційного Суду: «У законопроекті (зокрема пунктами 3, 5, 7 «Прикінцевих положень») продовжено багаторічну негативну практику призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, зміни правового регулювання відносин, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду України. Зокрема, до них належать рішення від 9 липня 2007 р., згідно з яким зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України шляхом внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж перед-

бачено законами України, визнано таким, що не відповідає статтям 1, 3, частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, статтям 21, 22, пункту 1 частини другої статті 92, частинам першій, другій, третій статті 95 Конституції України; а також від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, у якому Конституційний Суд України визначив, що «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їхню 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». Відповідного змісту правову позицію було сформульовано в рішенні Конституційного Суду України від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010, у якому з урахуванням правових позицій, висловлених у рішеннях від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 та від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008, визнано неконституційними відповідні положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік». (Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України // Часопис Парламент. Вип. 4, К., 2016, С. 8–9).

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 4-р/2018, ухвалене 26 квітня 2018 року, концептуально базується на перевірці і норм встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення, і окремих норм цього закону.

Таким чином, усього за два місяці Конституційний Суд України принципово змінив свою власну практику на протилежну без зазначення причин для такої зміни.

У цьому випадку слід поставити запитання, чи повинен взагалі орган конституційного контролю слідувати власній практиці і чи може він її змінювати. Відповідь на ці запитання є ствердною. Так, орган конституційного контролю повинен слідувати власній практиці, оскільки його рішення мають прецедентний характер для національної правової системи через свою значущість. Адже кожне рішення такого органу містить тлумачення конституції. Причому в такому випадку немає значення, які це тлумачення — казуальні чи нормативні, оскільки йдеться про наділення певним сенсом норм основного закону. Чи може змінюватись сенс норм конституції? Очевидно, що може. Однак для цього потрібні певні умови. Як правило, такі умови виникають через значні проміжки часу, коли норми конституції залишаються стабільними, а суспільні відносини значно змінюються. Яскравим прикладом такої ситуації є практика Верховного Суду США, коли він на підставі тлумачення однієї і тієї ж норми Конституції США визнав сегрегацію конституційною, а потім неконституційною. Однак для цього повинно було минути понад півстоліття та суттєво змінитись ставлення у соціумі до сегрегації.

Отже, орган конституційного контролю може змінити свою практику, однак для цього потрібні суттєві обставини, і він повинен на них вказати.

3. Для такої принципової зміни практики у Конституційного Суду України повинні бути бути суттєві підстави. Такою підставою могла бути принципова різ-

ниця обставин прийняття законів «Про засади державної мовної політики» та «Про всеукраїнський референдум».

Щодо цього слід зазначити таке. Насправді обставини, пов'язані з порушенням процедури прийняття законів, у цих двох справах відрізнялися. Це стосувалось окремих аспектів, зокрема особистого голосування, процедури ухвалення тощо. Однак Конституційний Суд України визнав у Рішенні, що «порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону № 5475 є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення», тобто визнав Закон України «Про всеукраїнський референдум» у цілому неконституційним з тих же підстав, що і Закон України «Про засади державної мовної політики». Однак при цьому, «зважаючи на мету Закону № 5475, Конституційний Суд України дійшов висновку щодо потреби його перевірки на відповідність Конституції України також із огляду на його зміст».

Таким чином, Конституційний Суд України встановив доктринальну позицію, відповідно до якої мета нормативного акта обумовлює необхідність перевірки окремих його норм незалежно від того, порушена чи не порушена конституційна процедура його розгляду або ухвалення.

З огляду на такий підхід насамперед слід поставити запитання, чи можливий він у принципі. Наведені вище міркування щодо особливостей визнання нормативного акта неконституційним через порушення процедури його розгляду та ухвалення й через неконституційність окремих його норм дозволяють дати ствердну відповідь на це запитання виключно в теоретичній площині з усіма зауваженнями. Тобто теоретично це можливо, однак функціональна цінність такого дослідження ніяк не впливає на визнання акта неконституційним. За великим рахунком, якщо застосувати аналогію з правилом «*stare decisis*», тобто прецедентом (а рішення Конституційного Суду України дуже сильно його нагадують), така практика показує примхливу суміш «*opinion doctorum*» та «*obiter dictum*», тобто ті його частини, які не впливають на вердикт, на відміну від «*ratio decidendi*», та не мають обов'язкової сили.

Інше запитання, яке можна поставити у зв'язку з таким підходом у Рішенні, чи не було у справі щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засади державної мовної політики» обставин, які б дозволяли перевірити на конституційність окремі норми цього закону, зважаючи на його мету? Мета Закону України «Про засади державної мовної політики» була явно нелегітимною. У преамбулі Закону № 5029 передбачено, що «цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні». Це законодавче положення суперечить Конституції України, яка не наділяє парламент правом визначати звичайним законом «засади державної мовної політики в Україні». Згідно з Конституцією України законом визначається «застосування мов в Україні» (стаття 10) та «порядок застосування мов» (пункт 4 частини першої статті 92). Засади державної мовної політики (базові положення щодо функціонування державної мови та застосування мов національних меншин) визначені безпосередньо Конституцією України (статті 10, 11, 12, 53), вони мають юридичний характер засад конституційного ладу в Україні.

«Автори Закону України «Про засади державної мовної політики» ставили перед собою конкретні політичні цілі, а не захист прав національних меншин

і не зміцнення єдності українського суспільства, як це задекларовано у статті 2 цього закону. Їх справжня мета, як зазначено в оприлюдненому 22 вересня 2011 року висновку понад 20 громадських організацій, на тоді ще законопроект Ківалова-Колесніченка, — «підрив статусу української мови як державної мови та її витіснення з ужитку в усіх сферах публічного життя у більшості областей України. Легітимізація русифікації України, яка здійснюється українською владою на вимогу Росії».

Тобто йдеться про спробу системного впливу, через закон як інструмент, спрямованого у перспективі на демонтаж української держави як такої.

При ухваленні цього законопроекту ставилися політичні цілі антиукраїнського, антидержавного характеру. І в момент реалізації цих антиукраїнських цілей були порушені всі існуючі норми закону чи регламенту, які передбачають зрозумілу процедуру ухвалення законів в українському парламенті».

Отже, з огляду на такі аргументи, Конституційний Суд України повинен був застосувати такий же підхід. І він неодноразово пропонувався під час розгляду цієї справи, однак тоді Суд відмовився це зробити.

А лише через два місяці змінив свою практику на прямо протилежну, не вказавши причини відмови від попередньої, за умови абсолютної ідентичності обох справ. Єдина принципова відмінність між цими двома справами — зміна складу Суду.

Таким чином, у результаті такої колізії запроваджується практика довільного розгляду концептуально однакових справ. Тобто наразі в кожному окремому випадку в однакових справах Конституційний Суд України має змогу з точки зору доцільності та розсуду обирати той чи інший підхід. Очевидно, що така практика суперечить статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка вимагає повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості рішень.

Таким чином, на підставі викладеного можна зробити висновок про те, що Конституційний Суд України при розгляді справ та ухваленні рішень № 2-р/2018 та № 4-р/2018 керувався не стільки об'єктивними критеріями істини, нормами закону чи правовою доктриною, скільки впливом виключно суб'єктивних факторів, зокрема, як у цьому випадку — компетентністю та співвідношенням його персонального складу.

Суддя Конституційного Суду України

І. СЛІДЕНКО

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

**Уніфікація міжнародних і національних стандартів
з прав людини:
інститут конституційної скарги
(теоретичне обґрунтування та сучасний стан)**

М. Гультай

доктор юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

Т. Федоренко

кандидат наук з державного управління (доктор філософії),
науковий консультант судді Конституційного Суду України

У статті висвітлюються основні напрями впливу міжнародних стандартів у галузі прав людини на конституційне правосуддя, формулюються підходи до застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року й практики Європейського суду з прав людини, що склалися в діяльності Конституційного Суду України, а також аналізуються переваги різних моделей конституційної скарги з огляду на запровадження ефективних національних засобів правового захисту.

Ключові слова: міжнародні стандарти з прав людини, конституційне правосуддя, конституційна скарга, конституційні суди, Європейський суд з прав людини.

Проголосивши загальні демократичні цінності пріоритетом свого соціально-політичного розвитку, сучасні держави стали на шлях посилення впливу міжнародного права на національне законодавство і юридичну практику. У межах європейської правової системи для уніфікації міжнародних і національних стандартів у галузі прав людини принципову роль відіграє імплементація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Європейська конвенція, Конвенція), відповідних протоколів до неї, а також застосування практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ, Страсбурзький суд).

Провідні спеціалісти в галузі європейського та конституційного права стверджують, що саме Європейська конвенція є міжнародним договором, який широко запозичив конституційні традиції держав — членів Ради Європи¹. Юриспруденція ЄСПЛ також розвилася під значним впливом конституційного права країн — учас-

¹ *Де Сальвіа М.* Прецеденти Європейського суду з прав людини. Керівні принципи судової практики, що відносяться до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Судова практика з 1960 до 2002 р. / М. Де Сальвіа. — СПб. : Юридичний центр Пресс, 2004. — С. 39.

ниць Конвенції¹. Зі свого боку, як відзначив Голова Венеціанської Комісії Дж. Букіккіо, судова практика Страсбурзького суду є засадничою для створення і консолідації спільної конституційної спадщини Європи².

Українські конституціоналісти підкреслюють, що відповідні конституційні норми щодо прав і свобод людини і громадянина та їх гарантії якщо не тотожні, то аналогічні конвенційним нормам. Тому правові позиції ЄСПЛ необхідно застосовувати й при тлумаченні відповідних норм конституцій держав — учасниць Європейської конвенції. У зв'язку з тим, що права і свободи людини є основою конституцій, а кожна з них — єдиним цілим, практика ЄСПЛ повинна застосовуватися й при тлумаченні конституційних положень, які безпосередньо не стосуються прав і свобод. Юриспруденцію Страсбурзького суду також слід враховувати в процесі інтерпретації законів держав — учасниць Конвенції, оскільки вони, як і інші нормативно-правові акти, ухвалюються на основі конституцій і повинні їм відповідати³. Отже, практика Страсбурзького суду виступає ефективним засобом судового тлумачення норм права на національному рівні, насамперед тих, які стосуються прав людини.

Один із провідних українських теоретиків права, професор П. Рабінович виділяє два основні напрями впливу рішень ЄСПЛ на конституційне правосуддя⁴. Перший полягає у врахуванні конституційними судами вказівок і оцінок Страсбурзького суду, викладених у його рішеннях у конкретних справах, до розгляду яких органи конституційного контролю залучалися на етапі розгляду спору в межах національних юрисдикцій. Цілком очевидно, що через прецедентний характер практики ЄСПЛ його правові позиції щодо конституційного судочинства стосуються не лише держав, які виступали сторонами у справі, а й повинні враховуватися при здійсненні конституційного правосуддя, а також у процесі нормотворення інших держав, що визнають його юрисдикцію. Другим напрямом впливу практики ЄСПЛ на національне конституційне судочинство виступає врахування вироблених ним принципів, концептуально-методологічних основ судового захисту прав людини при прийнятті конституційними судами їхніх рішень. Хоча цей «канал», як зазначає П. Рабінович, є менш формалізованим, ніж перший, проте коло його застосування може бути незрівнянно ширшим.

При цьому суперечності у практиці конституційних судів і ЄСПЛ завжди існували та існують, хоча й виникають не дуже часто. Так, Страсбурзький суд погодився з рішеннями органів конституційного судочинства у справах «Хаас проти Німеччини», «Сахін проти Туреччини», «Л. В. і В. проти Австрії», «Хуттен-Чапска

¹ Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини / С. Шевчук. — К. : Реферат, 2002. — С. 106.

² Букіккіо Дж. Вітальне слово учасникам Міжнародної конференції «Вплив практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство» / Дж. Букіккіо // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 7.

³ Євграфов П. Правотлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства / П. Євграфов, В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 83.

⁴ Рабінович П. Практика Страсбургського суду як орієнтир діяльності конституційних судів з імплементації європейських стандартів прав людини / П. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 35–36.

проти Польщі», «Броньовски проти Польщі», «Лавентс проти Латвії», «Маркс проти Бельгії». Водночас він «розійшовся» з висновками конституційних судів у справах «Фон Ганновер проти Німеччини», «Гайдук проти України», «Сокур проти України», «Аміхачала проти Молдови», «Дикіль проти Туреччини», «Морений Гимез проти Іспанії». Наприклад, в Рішенні у справі про мораторій на примусову реалізацію майна від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 Конституційний Суд України (далі — КСУ, Суд) визнав конституційним Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». На практиці цей Закон перешкоджає виконанню судових рішень у справах, боржником у яких було державне підприємство. Водночас ЄСПЛ у рішенні у справі «Сокур проти України» від 26 квітня 2005 року зазначив, що виконання судового рішення із затримкою більше ніж три роки на підставі зазначеного Закону порушує положення пункту 1 статті 6 Європейської конвенції.

Дж. Букіккіо щодо цього відзначив, що різні тлумачення прав людини у рішеннях судів на національному та європейському рівнях призводить до конфронтації, яка завдає шкоди обом сторонам, і особливо шкодить тим, хто користується правами, тобто громадянам¹. У таких випадках необхідно знаходити вихід за допомогою діалогу, до якого відкриті як національні органи конституційної юрисдикції, так і ЄСПЛ. Причому такий діалог важливий не тільки на європейському й національному рівнях, а й між національними конституційними судами, які можуть обмінюватись корисним досвідом застосування практики ЄСПЛ і гармонізації її з національним законодавством. Більше того, посилання на правові позиції Страсбурзького суду й конституційних судів інших країн може значно підсилити переконливість юридичної аргументації рішень конституційних судів у «резонансних справах», які стосуються складних конституційно-правових питань та істотно впливають на розвиток національних політичних і правових систем.

Суд приділяє велику увагу європейським стандартам правозахисту під час здійснення конституційного судочинства. Ратифікувавши Європейську конвенцію Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, Україна визнала обов'язковість юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, які стосуються тлумачення та застосування цієї Конвенції. Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV прямо передбачено, що рішення Страсбурзького суду щодо України є обов'язковими для виконання нею відповідно до статті 46 Європейської конвенції (стаття 2).

Зазначимо, що до повноважень КСУ не входить виконання рішень ЄСПЛ. Для цього діє спеціальний механізм, детально визначений у зазначеному законі. Свій вплив на діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні Європейська конвенція і практика ЄСПЛ здійснюють через їх застосування в національному конституційному правосудді. Згаданий вище Закон вперше закріпив юридичну норму, відповідно до якої суди (зокрема й КСУ — М. Г., Т. Ф.) застосовують при розгляді справ Європейську конвенцію й практику ЄСПЛ як джерело права (стаття 17 Закону). Цей принципово важливий законодавчий припис зна-

¹ Букіккіо Дж. Вітальне слово учасникам Міжнародної конференції «Вплив практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство» / Дж. Букіккіо // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 7.

чно розширив сферу застосування практики Страсбурзького суду, у тому числі й у сфері конституційної юрисдикції, а також легалізував елементи прецедентного права у правовій системі України (що цілком відповідає загальноєвропейській тенденції зближення континентального та англосаксонського права й взаємопроникнення їх правових інститутів).

Саме конституційна юстиція у демократичних країнах виступає ефективним засобом уніфікації національних правових систем і європейських стандартів правозахисту. Враховуючи обов'язковість рішень Суду, його правові позиції, сформульовані з урахуванням положень Європейської конвенції, інших міжнародно-правових договорів у сфері прав людини, а також юриспруденції Страсбурзького суду, сприяють імплементації міжнародного права у вітчизняну юридичну практику. Вони орієнтують законодавця, суди загальної юрисдикції й інші правозастосовні органи, а також приватних осіб на загальноєвропейські правові принципи й цінності.

Підкреслимо, що до повноважень КСУ входить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів, вичерпний перелік яких встановлено частиною першою статті 150 Конституції України¹, не тільки нормам, а й принципам щодо прав і свобод людини і громадянина. Як зазначено у частині другій статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон про КСУ), «Суд може розвивати і конкретизувати свою юридичну позицію; ... за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду»².

При цьому слід враховувати змістовну єдність принципів права, що визначають сенс основних прав і свобод, а також припустимі межі втручання в їх реалізацію. ЄСПЛ у своїх рішеннях розкриває такі принципи, як верховенство права, пропорційність, правова визначеність, сумлінність, рівність, ефективний захист основних прав³ і деякі інші. Ці принципи все активніше використовуються КСУ для обґрунтування його рішень⁴.

Водночас при здійсненні конституційного правосуддя Суд зв'язаний, насамперед, положеннями Конституції України, він є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України (стаття 1 Закону про КСУ). Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу. На цій підставі Голова КСУ, професор С. Шевчук зазначає, що в межах національної правової системи тлумачення Судом відповідних

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року (в редакції Закону України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII) // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 28. — Ст. 532.

² Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII // Відомості Верховної Ради України. — № 35. — Ст. 376.

³ Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. В. Волвенко. — К., 2006. — С. 156, 157; *Право* Європейського Союзу : учебник для вузів / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юрист, 2004. — С. 103–154.

⁴ Див.: Гультай М. М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. М. Гультай, І. П. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 83–93.

конституційних положень про права і свободи матиме пріоритет над відповідним тлумаченням аналогічних прав і свобод Страсбурзького суду. Однак це не свідчить про застосування цими судами кардинально відмінних підходів: по-перше, тлумачення Суду відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права повинне узгоджуватися з практикою Страсбурзького суду; по-друге, практика ЄСПЛ встановлює мінімальні європейські стандарти, тобто стандарти захисту конституційних прав і свобод *a priori* не можуть бути нижчими за європейські. Слід підкреслити, що перелік прав і свобод та їх гарантій, закріплений у Конвенції, на відміну від прав і свобод, що містяться в європейських конституціях, є мінімальним.

Конституція України також включає аналогічний Європейській конвенції каталог основних прав людини, хоча й не обмежується ним (при цьому можуть спостерігатися окремі термінологічні розбіжності між конвенційними та конституційними положеннями). Відповідно, в Україні спостерігається подвійний захист фундаментальних прав і свобод, закріплених в Європейській конвенції та Конституції України: він здійснюється на конституційному та конвенційному рівнях¹. Ці права і свободи мають єдиний зміст, який встановлюється у процесі їх застосування, а також тлумачення конвенційних і конституційних норм ЄСПЛ та КСУ.

Статистика звернень Суду до європейських стандартів з прав людини демонструє, що Європейська конвенція й практика Страсбурзького суду безпосередньо використовувалися ним більше ніж у 20 рішеннях, а опосередковано (через посилання на акти національного законодавства, що відображають вимоги міжнародних стандартів) — приблизно у 100 рішеннях. Причому «лідирує» у цьому списку стаття 6 Європейської конвенції «Право на справедливий суд»².

КСУ вперше послався на положення міжнародних договорів у Рішенні у справі за зверненням жителів міста Жовті Води від 25 грудня 1997 року № 9-зп, в якому зазначив, що частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, що виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Європейської конвенції, які згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

На три основні підходи у використанні Конвенції та практики ЄСПЛ в діяльності КСУ вказує С. Серьогіна³. По-перше, в окремих рішеннях Суд при обґрунтуванні власної правової позиції лише згадує про наявність певних європейських стандартів з питань, що є предметом конституційного спору, не конкретизуючи їх. Наприклад, у своєму Рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 КСУ зазначив, що викладений підхід

¹ Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України / С. В. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 122.

² Кампо В. Європейська конвенція 1950 року та проблеми захисту прав громадян у діяльності Конституційного Суду України / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 111.

³ Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства / С. Серьогіна // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 42–44.

щодо забезпечення незалежності суддів закріплено у Європейській конвенції та в низці інших міжнародних документів, а також підтверджується практикою ЄСПЛ. При цьому орган конституційної юрисдикції не вказав відповідні положення Конвенції та рішення Страсбурзького суду з цього питання, які підтверджують його правову позицію. Такий підхід є найбільш юридично вразливим, оскільки позбавляє посилання на Європейську конвенцію і практику ЄСПЛ належної переконливості та не забезпечує достатньою юридичною аргументацією позиції єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

За другого, більш розповсюдженого підходу Суд в обґрунтування свого рішення вказує конкретні статті Європейської конвенції, а іноді наводить перелік найбільш відомих справ ЄСПЛ, що мають прецедентний характер і формують уніфіковані позиції з питання, що розглядається. Так, у Рішенні у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 КСУ вказує, що допустимість обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави та права вільно залишати територію країни визнається і міжнародним правом, викладаючи далі текст статті 2 Протоколу № 4 до Європейської конвенції.

У своєму Рішенні у справі про рівність сторін судового процесу від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 Суд вказав, що рівність і недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства. Це відзначено в міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26), Європейській конвенції (стаття 14), Протоколі № 12 до Європейської конвенції (стаття 1), ратифікованих Україною, та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7).

Другий підхід є скоріше формально-юридичним, оскільки йдеться про посилання на норми Конвенції та інших міжнародно-правових договорів, які мають надзвичайно абстрактний характер і охоплюють численні випадки (казуси). Особливості змісту положень Європейської конвенції в конкретних випадках визначаються ЄСПЛ при розгляді тих чи інших справ. Звернення до цих справ і їх контекстний аналіз забезпечують переконливість позиції КСУ у світлі європейських стандартів з прав людини.

Отже, найбільш доцільним та «досконалим» з погляду юридичної техніки є третій підхід до застосування європейських правозахисних положень у вітчизняному конституційному правосудді, коли орган конституційної юрисдикції у своїх актах звертається не тільки до норм Європейської конвенції, а й до правових позицій ЄСПЛ, викладених у його рішеннях.

Так, у Рішенні Суду у справі про поширення відомостей від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 зазначається, що проблеми, пов'язані з особливостями реалізації права громадян на свободу вираження поглядів і критику стосовно дій (бездіяльності) посадових та службових осіб, неодноразово були предметом розгляду ЄСПЛ. Застосовуючи положення статті 10 Європейської конвенції у рішеннях у справах «Нікула проти Фінляндії», «Яновський проти Польщі» та інших, Страсбурзький суд підкреслює, що межі допустимої інформації щодо посадових та службових осіб можуть бути ширшими порівняно з межами такої самої інформації щодо звичайних громадян. Тому якщо посадові чи службові особи діють без

правових підстав, то мають бути готовими до критичного реагування з боку суспільства.

У Рішенні у справі про заміну смертної кари довічним позбавленням волі від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011 КСУ посилається на практику ЄСПЛ, згідно з якою складовою принципу верховенства права є очікування від суду застосування до кожного злочинця такого покарання, яке законодавець вважає пропорційним (рішення у справі «Скоппола проти Італії» від 17 вересня 2009 року). Страсбурзький суд у своїх рішеннях визнав, що заміна судами смертної кари на довічне позбавлення волі, установлене новим кримінальним законом, а не на позбавлення волі строком на п'ятнадцять років, яке як альтернативне смертній карі покарання було передбачено законом, що діяв на час вчинення злочинів, не є порушенням статті 7 Європейської конвенції (справи «Алакрам Хумматов проти Азербайджану» від 18 травня 2006 року, «Ткачов проти України» від 13 грудня 2007 року).

Зазначимо, що останніми роками КСУ став частіше звертатися до правових позицій ЄСПЛ у своїх рішеннях, що, безумовно, є позитивною тенденцією. Такий підхід дозволяє використовувати практику Страсбурзького суду не тільки для додаткової аргументації власних правових позицій Суду, вироблених на підставі Конституції України, а й для роз'яснення змісту й значення конституційних положень, а також законодавчих приписів, конституційність яких перевіряється.

Як наслідок, розвиваючи думку С. Шевчука¹, можна стверджувати, що процес співробітництва між Страсбурзьким судом та КСУ слід представити формулою: загальні фундаментальні права і свободи — це загальна практика їх забезпечення й захисту, що має нормативне значення для всіх суб'єктів права. Хоча Суд може піти далі у визначенні нормативного змісту конституційних положень про права і свободи, враховуючи дію принципу верховенства Конституції й більш широкий перелік конституційних прав і свобод, погодженість його практики з європейськими стандартами з прав людини має бути гарантована.

Незважаючи на активне застосування КСУ європейських правозахисних стандартів, в Україні активно ведеться пошук шляхів удосконалення національних засобів захисту прав людини за допомогою конституційної юстиції. У зв'язку з цим серед провідних вітчизняних конституціоналістів, які плідно займаються проблемами конституційного правосуддя (Ю. Барабаш, В. Кампо, А. Петришин, А. Селіванов, В. Блазня, А. Стрижак, П. Ткачук, В. Тихий, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.), ведуться дискусії про необхідність впровадження в Україні інституту конституційної скарги.

Ефект конституційної скарги також був предметом окремої уваги Венеціанської Комісії, яка у своїй Доповіді «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» зазначила, що обговорення цього питання особливо важливе з погляду необхідності впровадження ефективних механізмів для вирішення проблем стосовно прав людини на національному рівні до їх направлення на розгляд до

¹ Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України / С. В. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 128.

ЄСПЛ¹. Такий підхід відповідає параграфу 4 Інтерлакенської декларації, яка передбачає субсидіарний характер конвенційних механізмів.

Венеціанська Комісія відзначила, що в країнах, де існує спеціалізований конституційний суд, індивідуальна скарга до органу конституційного контролю, як правило, є субсидіарною на національному рівні й застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту в судах загальної юрисдикції. Відповідно, вона виступає останнім національним засобом правового захисту, який необхідно вичерпати для появи можливості звернення до ЄСПЛ. Однак, щоб стати таким національним «фільтром» на шляху до Страсбурзького суду, інститут національної скарги повинен бути ефективним і доступним. При цьому питання, якою має бути конституційна скарга, щоб вважатися ефективною, є комплексним, відповідь на нього передбачає врахування різних факторів і може відрізнятись у різних країнах. Згідно з практикою ЄСПЛ навіть у межах однієї правової системи конституційна скарга може бути ефективним засобом захисту для певних порушень Європейської конвенції й неефективним — для інших.

За результатами аналізу вимог, що пред'являються Страсбурзьким судом до ефективних національних засобів правового захисту в розумінні статті 13 Європейської конвенції, Венеціанська Комісія стверджує, що розгляд конституційної скарги повинен забезпечувати «превентивні засоби правового захисту» для запобігання подальших порушень прав і свобод, доки судочинство не завершено, а також «компенсаційні засоби». Суд має розглянути справу за відсутності будь-яких необґрунтованих вимог щодо судових витрат або юридичного представництва. У результаті процедури індивідуальної скарги конституційний суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку щодо негайного порушення, поновлення або припинення розгляду справи в загальному суді або самостійно розглянути справу по суті за наявності скарги щодо надмірної тривалості судочинства. Крім того, має бути забезпечена належна компенсація на основі обов'язкового рішення конституційного суду у справі, рівноцінного тому, яке заявник може отримати в Страсбурзькому суді.

Зважаючи на це, Венеціанська Комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, а й враховуючи субсидіарний характер Страсбурзького суду й необхідність прагнення до вирішення проблем у сфері прав людини на національному рівні. Саме повна конституційна скарга, на думку Г. Арутюняна, забезпечує максимальну можливість реалізації «права людини на конституційне правосуддя»². Особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує її основні права.

¹ Par. 82–94 of the Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720)

² Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку / Г. Арутюнян // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 вересня 2011 р.) / Конституційний Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 69, 70.

Сьогодні актуальним завданням України як соціальної, демократичної, правової держави виступає розбудова ефективних інститутів і механізмів, спрямованих на гарантування прав людини. Важливою складовою реалізації зазначеного завдання є запровадження у вітчизняне конституційне законодавство та державно-правову практику інституту конституційної скарги, що дало б можливість фізичним і юридичним особам безпосередньо звертатися до органу конституційної юрисдикції з питань відповідності Конституції України законів (їх окремих положень), які застосовувалися в остаточному судовому рішенні у справі щодо них.

У червні 2016 року парламент, реалізуючи свої повноваження, прийняв Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», згідно з яким статтю 55 Основного Закону України було доповнено новою частиною такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Крім цього, Конституцію України було доповнено новою статтею 151¹, відповідно до якої в правовому полі Української держави було запроваджено модель неповної нормативної конституційної скарги, пов'язаної з розглядом конкретної справи. Згідно з положенням цієї статті оскарженню підлягає лише один із багатьох видів нормативно-правових актів, а саме закон (окремі його положення), при цьому лише той (ті його положення), який було застосовано під час ухвалення остаточного судового рішення.

Конкретні питання, пов'язані із запровадженням інституту конституційної скарги, регулюються Законом про КСУ, згідно з яким конституційна скарга визначається як «подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу» (частина перша статті 55).

Запропонований підхід загалом відповідає рекомендаціям Венеціанської Комісії щодо вирішення конституційним судом питань конституційності лише нормативних актів, тоді як контроль за законністю індивідуальних актів, як правило, мають здійснювати суди загальної юрисдикції, що сприятиме виправданому розмежуванню компетенції між ними та розвантаженню органу конституційного контролю.

Причому неповна нормативна конституційна скарга також може вважатися ефективним та доступним засобом національного захисту прав людини, вичерпання якого у відповідних випадках має передувати зверненню до ЄСПЛ, за умови визнання за КСУ повноважень щодо призначення справедливої компенсації, а також необхідності перегляду остаточних рішень загальних судів чи інших правозастосовних органів у разі задоволення конституційної скарги.

За таких умов, на нашу думку, конституційна скарга стане ефективним дієвим засобом захисту прав людини через систему конституційної юстиції в аспекті застосування під час її розгляду європейських стандартів прав людини, сконцентрованих у Конвенції та практиці ЄСПЛ.

Запровадження інституту конституційної скарги також відіграє важливу роль для уніфікації міжнародних і національних правозахисних стандартів, оскільки індивідууми одержать можливість, обґрунтовуючи свої позиції, наполягати на тлу-

маченні конституційних прав людини у світлі загальноновизнаних на світовому та європейському рівнях норм і принципів.

Згідно з вітчизняним законодавством результатами розгляду справи за конституційною скаргою можуть бути:

– визнання оскарженого закону конституційним, що означає відмову у задоволенні конституційної скарги;

– визнання оскарженого закону або його окремих положень неконституційними, що відповідно до частини другої статті 152 Конституції України має наслідком втрату ними чинності з дня ухвалення Судом відповідного рішення або (як передбачено новою редакцією цієї статті) «якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення»¹.

Варто погодитися з Ю. Бауліним у тому, що Конституція, запровадивши парадигму неповної конституційної скарги, не відносить до повноважень Суду оцінку рівня впливу неконституційного положення закону на рішення суду загальної юрисдикції та не передбачає автоматичного його скасування. Згідно з чинним процесуальним законодавством рішення КСУ про неконституційність положень закону віднесено лише до підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами².

Наприклад, підставою для перегляду справи у зв'язку з нововиявленими обставинами згідно зі статтею 361 Цивільного процесуального кодексу України є «встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону України, іншого акта (їх окремих положень) або надане Конституційним Судом України офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи» (пункт 4 частини другої).

Аналогічну норму містять пункт 5 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини другої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України тощо.

Згідно з частиною п'ятою статті 112 Господарського процесуального кодексу України перегляд судового рішення проводиться лише у випадках, «якщо рішення суду ще не виконано».

Водночас можливість перегляду остаточних рішень судів, що набрали чинності, а також присудження скаржникові справедливої компенсації у випадку порушення його прав дає підстави для визнання нормативної конституційної скарги ефективним способом захисту прав людини, використання якого у відповідних випадках стане необхідною умовою звернення осіб до ЄСПЛ.

Цей принциповий висновок був підтверджений самим Страсбурзьким судом у рішенні у справі «Dorota Szott-Medynska та інші проти Польщі» від 9 жовтня 2003 року, яке дає змогу вести мову про створення якісно нового прецеденту. Його суть зводиться до того, що ігнорування зацікавленою особою такого способу захисту своїх прав, як інститут конституційної скарги, навіть у тих країнах, де предметна сфера останнього порівняно вузька й на підставі скарги дається оцінка тільки конституційності правової норми, що слугувала основою індивідуально-

¹ Баулін Ю. Двадцять років вітчизняної конституційної юрисдикції: здобутки та перспективи / Ю. Баулін // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 23–40.

² Там само.

го рішення, яке оскаржується, може призвести до неприпустимості звернення до ЄСПЛ¹.

Згідно з 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). Так, Законом про КСУ визначено вимоги до конституційної скарги та процедуру її розгляду.

Вони встановлюються положеннями статті 55, частин другої та третьої статті 56, частини першої статті 57, частини першої статті 74 Закону, а саме:

– виходячи із правової дефініції поняття «конституційна скарга», об'єктом конституційної скарги може бути лише закон України (його окремі положення);

– зазначення прізвища, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреси зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства — місця перебування) або повної назви та місцезнаходження юридичної особи, а також номера засобу зв'язку, адреси електронної пошти, якщо такі є;

– зазначення відомостей про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу (тобто, звертаючись до КСУ, кожен заявник повинен вирішити принципове питання щодо необхідності участі в його справі представників. Закон не передбачає обов'язкової участі представника і надає заявнику можливість самостійно захищати свої права та законні інтереси в процесі конституційного судочинства);

– зазначення короткого викладу остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;

– зазначення опису перебігу розгляду відповідної справи в судах;

– зазначення конкретних положень закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретних положень Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України (тобто автор клопотання повинен чітко визначити предмет перевірки на конституційність; недостатньо вказати статті відповідного закону України чи Конституції України, оскільки переважна більшість з них складаються з декількох частин, які мають самостійний зміст);

– зазначення 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 (в цій вимозі йдеться про обґрунтування саме неконституційності оспорюваних положень, а також про визначення норми Конституції України, що проголошує конкретне право людини, яке зазнало порушення внаслідок застосування оспорюваних положень закону);

– зазначення відомостей про документи і матеріали, на які є посилання, надання їх копій, а також переліку таких документів і матеріалів;

– копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив;

¹ Див.: Кузнецов О. Б. Конституционная жалоба как условие приемлемости обращения в Европейский суд по правам человека / О. Б. Кузнецов // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2004. — № 2. — С. 86–91.

– конституційну скаргу фізична особа підписує особисто. Якщо суб'єктом права на конституційну скаргу є дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я або фізичною вадою не має змоги особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені (конституційна скарга має бути підписана суб'єктом права на конституційну скаргу);

– конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи (до клопотання має бути долучено установчі документи юридичної особи та акт про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи);

– конституційна скарга до КСУ надсилається поштою або подається безпосередньо до Секретаріату КСУ (подання конституційних скарг іншими засобами зв'язку Законом про КСУ не передбачено);

– конституційна скарга подається державною мовою.

Згідно зі статтею 44 Закону про КСУ Секретаріат Суду здійснює організаційне, аналітичне, юридичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КСУ, зокрема, попередню перевірку всіх форм звернень, що надійшли до Суду.

Зазначена норма кореспондується із положеннями частин другої та третьої статті 57 Закону про КСУ, за якими попередню перевірку звернень до Суду здійснює його Секретаріат. У разі, якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону про КСУ, керівник Секретаріату КСУ повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. Повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням вимог Закону. Водночас слід констатувати, що Закон про КСУ не містить чіткої дефініції поняття «форми конституційної скарги».

Станом на 1 травня 2018 року до Суду надійшло 628 конституційних скарг, з них 442 не відповідали вимогам Закону, а тому були повернені авторам клопотань разом із роз'ясненнями стосовно їх невідповідності. Колегіями суддів КСУ постановлено однотайно 120 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження. Із 29 скарг, що надійшли на розгляд колегій, на вивченні перебували 12 конституційних скарг, постановлено 3 ухвали про відкриття конституційного провадження у справі та 14 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження у справі (не однотайно), які відповідно до Закону про КСУ передані на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі.

Таким чином, запровадження на законодавчому рівні інституту конституційної скарги на практиці ще не сприяло розширенню можливостей захисту основних прав і свобод за допомогою конституційного правосуддя та уніфікації міжнародних і національних стандартів з прав людини.

Гультай М., Федоренко Т. Унификация международных и национальных стандартов по правам человека: институт конституционной жалобы (теоретическое обоснование и современное состояние). В статье освещаются основные направления влияния международных стандартов в области прав человека на конституционное правосудие, формулируются подходы к применению Конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 года и практики Европейского суда

по правам человека, сложившиеся в деятельности Конституционного Суда Украины, а также анализируются преимущества различных моделей конституционной жалобы с точки зрения внедрения эффективных национальных способов правовой защиты.

Ключевые слова: международные стандарты в области прав человека, конституционное правосудие, конституционная жалоба, конституционные суды, Европейский суд по правам человека.

Hultai M., Fedorenko T. Unification of international and domestic human rights standards: institute of constitutional complaint (theoretical justification and current state). The report is devoted to the impact of international standards of human rights on constitutional justice, the main approaches to application of the European convention on Human Rights and the European Court of Human Rights case-law in the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine, and also the advantages of different models of constitutional complaint in the light of introduction of effective national legal means of human rights protection.

Key words: international standards of human rights, constitutional justice, constitutional complaint, constitutional courts, the European Court of Human Rights.

Про застосування судом норм Конституції України замість положень правового акта, що суперечать їй

О. Ободовський

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті розглянуто питання про застосування судом норм Конституції України як норм прямої дії у випадку, якщо суд вважає, що закон чи інший правовий акт суперечить Основному Закону України. Проаналізовано основні аргументи, які наводяться на заперечення можливості надання суду зазначених повноважень. Зроблено висновок, що кожний із цих аргументів є вразливим і не спростовує твердження про те, що суд повинен мати право замість положень закону чи іншого правового акта, які, на думку суду, суперечать Конституції України, застосувати норми Конституції як норми прямої дії. Положення процесуальних кодексів, якими передбачене зазначене право суду, спрямовані, таким чином, не на створення простору для зловживань, а на розширення можливостей для захисту прав і свобод особи.

Ключові слова: відповідність Конституції України (конституційність), норми прямої дії, зловживання з боку суддів, повноваження суду, презумпція конституційності закону (іншого правового акта).

У другому реченні частини другої статті 8 Основного Закону України встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Ця вимога стосується і нормативно-правових актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України: вони хоча й приймалися на основі і повинні були відповідати Конституції, чинній на час їх прийняття (стаття 170 Конституції (Основного Закону) УРСР 1978 року), проте після набуття чинності Конституцією України 1996 року такі закони та інші нормативно-правові акти зберігають свою чинність лише в тій частині, у якій вони відповідають новій Конституції України (пункт 1 Перехідних положень Конституції України 1996 року).

Відповідність закону та іншого нормативно-правового акта Конституції України — бажана ситуація, але це не завжди так. Можливість виникнення ситуацій невідповідності нормативно-правового акта Основному Закону держави допускається (визнається) самою Конституцією України, яка закріплює механізм встановлення та усунення виявлених невідповідностей (розділ XII Основного Закону України «Конституційний Суд України»). Однак Конституційний Суд України не може за власною ініціативою розпочинати провадження у справах про відповідність Конституції України законів України чи інших актів (їх окремих положень)¹.

¹ Цей принцип отримав назву «принцип «зв'язаної ініціативи». В окремій думці судді Конституційного Суду України В. Скоморохи у справі про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік зазначено: «Стаття 150 Конституції України визначає не лише повно-

Отже, виявити й обґрунтувати можливу невідповідність закону України (іншого нормативно-правового акта) Конституції України має спочатку не Конституційний Суд України, а інший суб'єкт. І лише після надходження до Конституційного Суду України в установленому порядку клопотання про визнання нормативно-правового акта таким, що не відповідає Основному Закону України, Конституційний Суд України висловлює свою позицію щодо порушеного питання, підтримуючи або спростовуючи твердження автора клопотання про неконституційність нормативно-правового акта.

Можлива невідповідність закону (іншого нормативно-правового акта) Конституції України може бути встановлена під час розгляду справи судом. Уже нечинний Закон України «Про Конституційний Суд України» 1996 року¹ давав відповідь на питання про те, як має вчинити суд у зазначеній ситуації: «У разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження у справі і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно» (стаття 83). Ця норма узгоджувалася з відповідними положеннями процесуальних кодексів (частина третя статті 8, пункт 4 частини першої статті 201 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України), частина п'ята статті 9, пункт 3 частини першої статті 156 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України)². Водночас П. Ткачук звертав увагу (у 2011 році) на відмінності формулювань, використаних, з одного боку, в Законі України «Про Конституційний Суд України», а з другого — в ЦПК України та КАС України. «Але ще гіршим, — вважає він, — є те, що господарсько-процесуальне і кримінально-процесуальне законодавство взагалі

важення Конституційного Суду... але й через визначення суб'єктів, за зверненням яких вирішуються питання щодо конституційності, закріплює принцип «зв'язаної ініціативи». Тобто Конституційний Суд України може розглядати підвідомчі йому питання лише у випадках, коли до нього звертаються правомочні суб'єкти» (Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В. Є. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік» (справа про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік) // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 3 (5). — С. 23). Відсутність у Конституційного Суду України права відкривати провадження за власною ініціативою є одним із проявів його пасивної компетенції: «Сильна позиція конституційного суду потребує визначення жорстких обмежень його повноважень, що характеризується наявністю у суду пасивної компетенції, — зазначає В. Хассемер і продовжує, — Федеральний Конституційний Суд не має права відкривати провадження за власною ініціативою, він може діяти тільки на підставі звернення до нього» (Хассемер В. Конституційне судочинство і політичний процес (тези співдоповіді) / В. Хассемер // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 23).

¹ Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2136-VIII від 13 липня 2017 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

² Маються на увазі відповідні положення тих редакцій ЦПК України та КАС України, які були чинними до набрання чинності 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.

не містить норм, за якими у процесі відповідного судочинства його учасники або хоча б суд могли порушити питання про перевірку Конституційним Судом України сумнівної норми закону на її конституційність»¹. Прикметно, що й у статті 335 «Зупинення судового провадження» Кримінального процесуального кодексу України 2012 року (далі — КПК України) (станом на 14 грудня 2017 року) серед обставин, які є підставою для супинення судового провадження, не названо неможливість розгляду справи (провадження) до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку, зокрема, конституційного судочинства (як це було встановлено у вказаних вище статтях ЦПК України та КАС України), а йдеться лише про ухилення обвинуваченого від суду та психічну чи іншу тяжку тривалу хворобу, яка виключає участь обвинуваченого у судовому провадженні.

У нових редакціях Господарського процесуального кодексу України (далі — ГПК України), ЦПК України та КАС України (відповідно до Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»²) на питання про застосування правового акта³, який, на думку суду, суперечить Конституції України, дається інша відповідь. Принципова відмінність нового законодавчого підходу до вирішення цієї проблеми від попереднього полягає в тому, що він передбачає надання суду права самостійно зробити висновок про відповідність правового акта Конституції України і застосувати (у разі, якщо суд дійде висновку про конституційність правового акта) або не застосувати (якщо суд дійде висновку про неконституційність цього правового акта) зазначений правовий акт. У другому випадку суд замість положень правового акта, який, на його думку, суперечить Конституції України, застосовує норми Основного Закону України як норми прямої дії. Після ухвалення рішення у справі суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України (частина шоста статті 11 ГПК України, частина шоста статті 10 ЦПК України, частина четверта статті 7 КАС України).

¹ Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 79.

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Голос України. — 2017. — №№ 221–222. — С. 3–78.

³ У Законі України «Про Конституційний Суд України» 1996 року йшлося лише про норми закону (частина перша статті 83), у ЦПК України станом на 14 грудня 2017 року (частина третя статті 8) та КАС України станом на 14 грудня 2017 року (частина п'ята статті 9) — про закон чи інший правовий акт, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, у ГПК України, ЦПК України та КАС України, викладених у нових редакціях, — про закон чи інший правовий акт, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України. Тут і далі для позначення тих правових актів, вирішення питання про конституційність яких належить до юрисдикції Конституційного Суду України, як правило, умовно використовуватиметься термін «правовий акт».

Отже, три процесуальні кодекси (у нових редакціях) уже не визнають (можливу) невідповідність правового акта Конституції України перешкодою для вирішення справи. Щоправда, як і раніше, цими кодексами встановлено обов'язок суду зупинити провадження у справі у випадку «об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного провадження...» (пункт 5 частини першої статті 227 ГПК України, пункт 6 частини першої статті 251 ЦПК України, пункт 3 частини першої статті 236 КАС України). До статті 335 КПК України Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» зміни не вносилися, і КПК України все ще не визнає підставою для зупинення судового провадження (об'єктивну) неможливість розгляду кримінального провадження до вирішення справи, що розглядається у порядку конституційного провадження. Так само КПК України прямо не дає відповіді на питання про те, як потрібно вчинити, якщо, на думку суду, правовий акт, що підлягає застосуванню, суперечить Конституції України¹.

У висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на тоді ще проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі — проект Закону про внесення змін до процесуальних кодексів та інших законодавчих актів) положення нових редакцій ГПК України, ЦПК України та КАС України, якими встановлювалося, що суд не застосовує правовий акт, який, на думку суду, суперечить Конституції України, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії (частина шоста статті 12 проекту ГПК України, частина шоста статті 10 проекту ЦПК України, частина третя статті 7 проекту КАС України²),

¹ Водночас відповідно до пункту 1 частини третьої статті 459 КПК України однією з виключних обставин, яка може бути підставою для перегляду судових рішень, що набрали законної сили, визнається «встановлена Конституційним Судом України неконституційність, конституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (?) судом при вирішенні справи». Формулювання є не зовсім вдалим: йдеться, зокрема, про встановлення Конституційним Судом України конституційності правового акта, застосованого судом. Але якщо суд застосував правовий акт, який пізніше Конституційним Судом України був визнаний конституційним, то підстав для перегляду судового рішення, у якому такий правовий акт застосовано, немає. З підстави визнання правового акта конституційним судові рішення, що набрали законної сили, може бути переглянуте лише якщо цей акт не було застосовано судом із мотивів його неконституційності. Про це чітко сказано у нових редакціях ГПК України (пункт 1 частини третьої статті 320), ЦПК України (пункт 1 частини третьої статті 423), КАС України (пункт 1 частини п'ятої статті 361): «встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи...». Однак очевидно, що, незважаючи на текстуальні відмінності, в положення пункту 1 частини третьої статті 459 КПК України закладена така сама ідея.

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : проект Закону України (реєстр. № 6232 від 23 березня 2017 року) ; вноситься Президентом України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=419014>. — С. 10, 228, 506.

були названі «юридично некоректними»¹. На думку фахівців Головного управління, «...у чинному законодавстві це питання вирішено більш виважено»² (йшлося про розглянуті вище положення КАС України та ЦПК України у попередніх редакціях, які зобов'язували суд звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта). Крім того, у висновку — і це чи не найбільш серйозний аргумент — наголошувалося на тому, що «у випадку прийняття процесуальних кодексів у запропонованих редакціях складеться ситуація, за якої можливі реальні зловживання з боку суддів... які, піддаючи сумніву конституційність будь-якого закону, будуть застосовувати норми Конституції України як норми прямої дії і лише після винесення рішення у справі звертатися до Верховного Суду»³.

Під час підготовки проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» до другого читання від народних депутатів України надійшла низка пропозицій, спрямованих на зміну тих положень проектів ГПК України, ЦПК України та КАС України, відповідно до яких суд наділявся повноваженнями у випадку, коли він доходить висновку, що правовий акт суперечить Основному Закону України, не застосовувати такий правовий акт, а застосувати норми Конституції України як норми прямої дії. Для таких ситуацій автори зазначених пропозицій вважали за необхідне зберегти той самий алгоритм дій суду, який був передбачений у ЦПК України та КАС України у редакціях, чинних на час розгляду проекту Закону про внесення змін до процесуальних кодексів та інших законодавчих актів⁴. Зазначені пропозиції народних депутатів України були відхилені головним комітетом.

¹ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232 від 23 березня 2017 року) від 8 червня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=425925>. — С. 7.

² Там само. — С. 8.

³ Там само. — С. 8.

⁴ Порівняльна таблиця до розділу I проекту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232) ч. 1 (Друге читання) (13 липня 2017 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=429225>. — С. 36–39; Порівняльна таблиця до розділу II проекту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232) ч. 2 (Друге читання) (13 липня 2017 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=429226>. — С. 18–21; Порівняльна таблиця до розділу III проекту Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232) ч. 3 (Друге читання) (13 липня 2017 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=429227>. — С. 20–23.

Під час обговорення проекту Закону про внесення змін до процесуальних кодексів та інших законодавчих актів на пленарних засіданнях Верховної Ради України (у другому читанні) ініціатори внесення — суб'єкти права законодавчої ініціативи наполягали на голосуванні по багатьом із відхилених головним комітетом пропозиціям, спрямованим на зміну тих положень проектів процесуальних кодексів, якими суд наділявся повноваженнями не застосовувати правовий акт, що, на його думку, суперечить Конституції України, а застосувати норми Конституції України як норми прямої дії. При цьому народні депутати України — автори пропозицій до тексту проекту Закону про внесення змін до процесуальних кодексів та інших законодавчих актів України — критикували положення процесуальних кодексів про наділення суду вказаними повноваженнями. Так, у виступі С. Власенка прозвучало: «Нам пропонує комітет, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. Це означає, що завтра в Україні з'явиться 9 тисяч

Серед пропозицій народних депутатів України до проекту ГПК України були й такі, якими передбачалося виключити відповідні положення з проекту (пропозиції 167 і 169 до проекту ГПК України). Вирізнялася також і пропозиція народного депутата України В. Писаренка до проекту КАС України (пропозиція 76): він пропонував розмежувати такі конструкції, як «суд доходить висновку» та «виникнення в суду сумніву». Для першої ситуації пропонувалося встановити, що суд не застосовує закон чи інший правовий акт, який за висновком суду суперечить Конституції України, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії (при цьому суд не повинен був зупиняти провадження у справі, так само як не повинен був звертатися до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта. Принаймні в пропонованій новій редакції абзацу першого частини третьої статті 7 проекту КАС України про це не йшлося). Для другої ситуації передбачалося встановити інший порядок: суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, а провадження у справі зупиняється до вирішення справи, що розглядається в порядку конституційного судочинства (Порівняльна таблиця до розділу III... — С. 21). Конструкція «суд доходить висновку» може бути охарактеризована як впевненість суду в тому, що правовий акт суперечить Конституції України, а конструкція «виникнення в суду сумніву» — як припущення суду про невідповідність правового акта Основному Закону України. Отже, впевненість суду в неконституційності правового акта не потребувала авторитетного підтвердження, а ось припущення мало перевірятися. У п'яти інших пропозиціях народних депутатів України до частини третьої статті 7 проекту КАС України йшлося про «виникнення у (в) суду сумніву».

Роком раніше М. Мельник та С. Різник запропонували розрізнити «три юридичні ситуації: 1) визнання Конституційним Судом України закону (іншого правового акта) неконституційним, що має наслідком втрату його чинності; 2) безсумнівне встановлення факту невідповідності (суперечності) закону Конституції України судом... що має наслідком незастосування його при розгляді конкретної судової справи; 3) виникнення сумніву у конституційності закону під час розгляду справи судом... що має наслідком зупинення судового провадження з наступною ініціативою відповідного звернення до Конституційного Суду України» (Мельник М. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя / М. Мельник, С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 155). Отже, друга і третя ситуації, виокремлені М. Мельником та С. Різником, передбачають такий самий порядок дій суду щодо застосування норм Конституції України, який пізніше народний депутат України В. Писаренко пропонував закріпити у новій редакції КАС України.

конституційних судів, які будуть встановлювати, які закони конституційні, які закони неконституційні... Тобто по суті судам передається абсолютно, ну не те що неприйнятна, а функція, яка їм не належить взагалі. Для цього є Конституційний Суд... Тобто нам пропонують прямо антиконституційну норму... Тобто це повний абсурд і невігластво...»¹. Таку саму позицію емоційно відстоював і Ю. Левченко: «От тут, вдумайтесь, що тут придумали. Придумали те, що будь-який суд може на підставі того, що вони вирішили, що якийсь закон нібито не відповідає Конституції, без рішення Конституційного Суду... суд вирішує, що закон не відповідає Конституції і виносить відповідне рішення, отак просто вигідає, не цікаві йому закони»². Стурбованість з цього приводу висловлювала й А. Шкрум³.

Такі самі побоювання мали місце під час обговорення проекту ЦПК України. Із виступу С. Власенка: «Цією поправкою... із кожного судді ми створюємо Конституційний Суд. ... Так давайте розпустимо Верховну Раду, не будемо приймати закони, бо кожен суддя може його не застосовувати». Народний депутат України звертав увагу на те, що лише Конституційний Суд України може визначити, має право суд застосовувати закон чи ні. «Якщо... закон не визнано неконституційним, то суд зобов'язаний його застосовувати. Зобов'язаний!»⁴ — наголошував С. Власенко. Із виступу Ю. Левченка: «А для чого взагалі діяти згідно законів? Для чого взагалі ця Верховна Рада? Для чого приймати якісь закони, якщо будь-якому рядовому судді будь-якого рівня дозволяється, власне кажучи, ігнорувати будь-яке законодавство на тій підставі, що він... сам собі подумав... і вирішив, що якийсь певний закон є неконституційним? Ну що це за маячня? Тобто виходить так, що можна будь-який закон, насправді, в Україні ігнорувати. Ну, вони і так ігноруються, звісно. Але сьогодні це пропонують офіційно прописати у відповідних кодексах»⁵.

¹ Стенограма пленарного засідання. Засідання третє (7 вересня 2017 року, 10 година) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6580.html>

² Там само.

³ Там само.

⁴ Стенограма пленарного засідання. Засідання сьоме (19 вересня 2017 року, 16 година) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6590.html>. Схожі думки наводяться в монографії О. Уварової. Узагальнивши доводи противників надання судам повноважень «відмовитися від застосування певного нормативно-правового акта, який, на думку суду, суперечить Конституції, і застосувати норми Конституції», дослідниця серед цих доводів виокремлює й такі: «вирішення колізії між Конституцією України і чинним нормативно-правовим актом, належить до виключної компетенції... Конституційного Суду України...» і «нормативно-правовий акт до того моменту, доки він не втратить чинності на території України, має застосовуватись при врегулюванні випадків, які входять до сфери його регулювання, а отже, його незастосування у конкретній справі може стати підставою для скасування рішення суду вищою судовою інстанцією...» (Уварова О. Принципи права у правозастосуванні: загально-теоретична характеристика : монографія / О. Уварова. — Х. : Друкарня Мадрид, 2012. — С. 125).

⁵ Стенограма пленарного засідання. Засідання сьоме (19 вересня 2017 року, 16 година) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6590.html>

Таким чином, негативна оцінка положень проектів ГПК України, ЦПК України та КАС України, якими суд наділявся повноваженнями не застосовувати закон, який, на його думку, суперечить Основному Закону України, а застосувати норми Конституції України як норми прямої дії, була зумовлена мотивами, які можна звести до кількох тез:

– відповідні положення процесуальних кодексів закладають підґрунтя для зловживань з боку суддів;

– повноваження оцінювати відповідність закону (чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до повноважень Конституційного Суду України) не властиве судам, це — виключна компетенція єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні;

– закон втрачає своє значення надійного регулятора певних суспільних відносин. При цьому закон стає неначе відносним (релятивним) — офіційно він існує і тому мав би застосовуватися, але в конкретних ситуаціях закон судом не застосовується з мотивів його невідповідності Конституції України.

Усі з виокремлених аргументів по-своєму сильні, водночас кожен із них представляє тільки одне бачення ситуації.

Відповідні положення процесуальних кодексів закладають підґрунтя для зловживань з боку суддів. Наявність у правовому акті чітких вимог (правил), яким потрібно слідувати, певним чином обмежує свободу розсуду суду. За цих обставин зміст ухвалюваного рішення перебуває, умовно кажучи, в полі тяжіння тих чи інших положень правового акта. І якщо можна було б напевно вважати, що тільки правотворчий орган здатний ухвалювати справедливі рішення, то така зв'язаність суду положеннями закону чи іншого правового акта могла б здаватись явищем цілком нормальним і необхідним.

Однак правові акти не завжди є ідеальними. І так само, як можливі зловживання з боку суддів, так можливі зловживання і з боку суб'єкта ухвалення правового акта. Як зазначає С. Шевчук, «будь-який правовий акт держави, зокрема закон, потенційно може бути свавільним...»¹. І підстав стверджувати, що саме судді більше схильні до зловживань (до ухвалення свавільних рішень), немає.

Під час здійснення правосуддя судді застосовують широке коло правових актів. І якщо припускаємо можливість зловживань при застосуванні норм Конституції України (замість положень правового акта, який, на думку судді, суперечить Основному Закону України), то тоді цілком логічним було б і припущення про можливість зловживань при застосуванні будь-яких інших правових актів (підстав стверджувати, що ймовірність зловживань з боку суддів найвища при застосуванні саме норм Конституції України, вочевидь, немає). Тому якщо повноваження суду застосовувати норми Основного Закону України замість

¹ Шевчук С. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення / С. Шевчук // Право України. — 2010. — № 3. — С. 59. Схожу позицію висловлює й А. Медушевський: «...загроза узурпації конституційних повноважень може виходити від будь-якої гілки влади — як від Президента, так і від парламенту...» (Медушевський А. Киргизия в поисках модели конституционного устройства (о двух новых редакциях Конституции) / А. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 2. — С. 28). І хоча цей висновок був зроблений у результаті дослідження пошуків моделі конституційного устрою в Киргизії, він має загальний характер.

положень правового акта, які, на думку суду, суперечать Основному Закону України, заперечуються, то тоді слід було б заперечувати і повноваження суду застосовувати положення будь-якого іншого правового акта. Але ж постановка питання таким чином означає, що заперечується сама можливість існування й функціонування суду. До того ж, продовжуючи думку про недопустимість безпосереднього застосування судом норм Конституції України у разі, якщо правовий акт їй суперечить, можна врешті-решт дійти й іншого (істинність якого дуже сумнівна) висновку: про недопустимість застосування положень будь-якого правового акта, якщо відсутнє роз'яснення (тлумачення) цих положень, надане Верховним Судом.

Крім того, раніше процесуальні кодекси не обмежували суд у праві застосовувати норми Конституції України у конкретній справі¹, і якщо не було офіційного їх тлумачення, суд застосовував ці норми виходячи з власного їх розуміння. При цьому ніщо не заважає припустити, що таке розуміння могло й не узгоджуватися з дійсним змістом відповідних норм Основного Закону України. Якщо вказана неузгодженість отримала б згодом офіційне підтвердження — Конституційний Суд України надавав інше тлумачення цим нормам, — судові рішення, що набрали законної сили, могло бути переглянуте (пункт 5 частини другої статті 112 ГПК України, пункт 4 частини другої статті 361 ЦПК України, пункт 5 частини другої статті 245 КАС України, пункт 4 частини другої статті 459 КПК України²). Незважаючи на те, що цілком ймовірними могли бути ситуації, коли суд розумів і, отже, застосовував певні положення Основного Закону України не так, як пізніше їх розтлумачив Конституційний Суд України, процесуальні кодекси не вбачали в цьому жодної небезпеки. Навіть більше: у разі застосування того чи іншого положення Конституції України на основі власного його розуміння суд не повинен був звертатися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України³. Отже, процесуальні кодекси виходили з того, що судді, застосовуючи норми Конституції України, щонайбільше сумлінно помиля-

¹ Маються на увазі інші ситуації, ніж застосування судом норм Конституції України замість положень правового акта, які, на думку суду, суперечать Основному Закону України.

² Йдеться про ГПК України, ЦПК України, КАС України та КПК України у редакціях, що втратили чинність (для КПК України — у редакції до внесення в неї змін) у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів».

³ Відповідно до частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України (1996 року) підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України була «практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України...». У процесуальних кодексах (частина третя статті 8 попередньої редакції ЦПК України, частина п'ята статті 9 попередньої редакції КАС України) йшлося про звернення до Верховного Суду України лише для «вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта», але не для вирішення питання стосовно внесення подання про офіційне тлумачення Конституції України.

тимуться, але жодним чином не допускать зловживань¹. Звідки ж тоді почуття страху перед тим, що при застосуванні норм Конституції України замість положень правового акта, які, на думку суду, їй суперечать, судді допускать зловживання?

Повноваження оцінювати відповідність закону (чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до повноважень Конституційного Суду України) не властиве судам, це — виключна компетенція Конституційного Суду України. У пункті 1 частини першої статті 150 Конституції України, справді, визначено, що вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим належить до повноважень Конституційного Суду України. Водночас інші положення Основного Закону України вказують на те, що при здійсненні правосуддя суд не повинен бездумно застосовувати правовий акт, у тому числі той, що суперечить Конституції України. Так, у чинній редакції частини першої статті 129 Конституції України² встановлено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. У попередній редакції цієї самої частини статті 129 Основного Закону України використовувалося інше формулювання: «Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону». Очевидно, що підкорятися лише закону і керуватися верховенством права — не одне й те саме. На цій обставині наголошувалося в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: «У частині першій статті 129 законопроекту закріплено новий важливий принцип, відповідно до якого суддя, здійснюючи правосуддя, має бути незалежним та повинен керуватися верховенством права. Така норма є необхідним кроком на шляху реального утвердження припису частини першої статті 8 Конституції України»³. І далі: «...міжнародні експерти у висновках щодо тексту змін, підготовлених Робочою групою з питань правосуддя та суміжних правових інститутів Конституційної Комісії, зазначали, що: «...Законність» являє собою надзвичайно розпливчастий масштаб, який у мовному плані відштовхується від (позитивного) «закону», зміст якого визначається змінними політичними міркуваннями щодо доцільності. Внаслідок цього законність становить лише дуже відносний масштаб. «Верховенство права» у свою чергу звертає увагу на фундаментальні, універсальні правові цінності людства: людська гідність, свобода, права людини, правова держава, демокра-

¹ У чинних процесуальних кодексах вже немає такої підстави для перегляду судового рішення, що набрало законної сили, як «надане Конституційним Судом України офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи».

² Стаття 129 Конституції України була викладена в новій редакції відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (26 січня 2016 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>. — С. 8.

тична конституція»¹. На національному рівні зазначені цінності закріплені саме в Конституції України. Тому, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, суддя (суд) не може не враховувати положень Основного Закону України.

Відповідно до пункту 1 Перехідних положень Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України. Отже, в частині, що суперечить Конституції України, закони та інші нормативні акти, прийняті до набрання чинності Конституцією України, є нечинними, тобто такими, яких для органу правозастосування неначе не існує і які, отже, не можуть застосовуватися². Водночас, оскільки прямої вказівки на втрату чинності конкретним актом, прийнятим до набрання чинності Конституцією України і таким, що містить положення, які суперечать Основному Закону України, у законодавстві немає, у кожному випадку, коли виникає питання про застосування зазначеного акта, орган правозастосування має перевірити, чи він не суперечить Конституції України. Така перевірка за своєю суттю багато в чому схожа на ту, яку відповідно до нових редакцій трьох процесуальних кодексів має здійснювати суд, застосовуючи правовий акт, прийнятий уже після 28 червня 1996 року. Якщо суд зобов'язаний перевірити відповідність нормативного акта, прийнятого до 28 червня 1996 року, Основному Закону України і не застосовувати такий нормативний акт у разі виявлення невідповідності його положень Конституції України, то тоді зовсім нелогічно було б вимагати від суду застосувати правовий акт, прийнятий після набрання чинності Конституцією України, у будь-якому випадку, навіть якщо такий акт суперечить Основному Закону України³.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (26 січня 2016 року) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>. — С. 8–9. У пояснювальній записці наводиться посилання на експертний висновок професора, доктора О. Лухтерхандта (серпень 2015 року, Люнебург, ФРН).

² Цей висновок детально обґрунтований М. Мельником (Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 6. — С. 162–166). Схожої позиції дотримується й Л. Гарлицький: «Судовий процес більше не обмежений простим застосуванням правових норм до обставин даного випадку. В сучасній конституційній державі кожний суддя має спочатку встановити зміст релевантної норми, що вимагає одночасного застосування положень законодавства, конституції та наддержавних актів. Хоча найбільш очевидний і корисний базис для прийняття рішень утворюють положення, які містяться в діючих законах, їх обов'язкова сила невдовзі стала обмеженою, оскільки практично в будь-якому випадку може виникнути питання про те, відповідають чи ні ці положення... конституції. Саме суддя суду загальної юрисдикції, принаймні в першій інстанції, має відповідати на це питання...» (Гарлицький Л. Конституционные суды против верховных судов / Л. Гарлицький // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 2. — С. 148).

³ Влучно з приводу порушеної проблематики висловилися М. Мельник і С. Різник: «...завдання, які нині ставить суспільство перед вітчизняною судовою владою, суттєво

Зроблений висновок узгоджується також і з положеннями статті 151¹ Конституції України, у якій ідеться про порядок реалізації права особи на конституційну скаргу: «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».

Особа може вважати, що застосований у її справі закон суперечить Конституції України не тільки тоді, коли закон застосовано в остаточному судовому рішенні, а й тоді, коли його застосовано у рішенні, яке ще не має статусу остаточного і яке, відповідно, може бути оскаржене. Тому наче й логічно було б, щоб особа мала право на подання конституційної скарги незалежно від того, у якому судовому рішенні — остаточному чи неостаточному — застосовано неконституційний, на думку особи, закон. Але в Основному Законі України право на подання конституційної скарги зовсім не випадково пов'язується із застосуванням такого закону саме в остаточному судовому рішенні: якщо закон, що суперечить Конституції України, застосовано в неостаточному судовому рішенні, ситуація ще може бути виправлена судом, який переглядатиме це рішення, коли ж неконституційний закон застосовано в остаточному судовому рішенні — ситуація вже не може бути виправлена, крім як шляхом звернення до Конституційного Суду України. Проте якщо повноваження не застосовувати закон, який суперечить Конституції України, має суд, що переглядатиме неостаточне судове рішення, то таке саме повноваження повинен мати і той суд, який ухвалюватиме неостаточне рішення.

Наявність у судів права встановлювати відповідність закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, Основному Закону України не означає «посягання» на повноваження Конституційного Суду України: «...не можна забувати, — зазначають М. Мельник та С. Різник, — що виключна конституційна юрисдикція має дуже конкретні межі і жодним чином не позбавляє суди... їх обов'язку застосовувати чинний закон при розгляді справи тільки в тому випадку, якщо він не суперечить Конституції України»¹. Суд, на відміну від Конституційного Суду України, не вирішує питання про відповідність Конституції України законів, інших правових актів Верховної Ради України тощо. Суд лише формулює та обґрунтовує власну позицію про неконституційність такого правового акта. І якщо визнання

відрізняються від тих, що традиційно вимагалися раніше. Тепер від суду як інституційного втілення справедливості замість каральних функцій чи формального вирішення юридичних спорів очікується здійснення правосуддя на основі принципів верховенства права та Конституції України, які діють безпосередньо та не можуть підминятися актами законодавчої чи виконавчої влади. В цьому аспекті повноцінне і правильне застосування судами Конституції України має надзвичайно важливе значення» (Мельник М. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя / М. Мельник, С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 150–151).

¹ Мельник М. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя / М. Мельник, С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 152.

Конституційним Судом України закону чи іншого правового акта таким, що не відповідає Конституції України, має наслідком втрату чинності таким актом (частина друга статті 152 Конституції України), то висновок суду про невідповідність закону (іншого правового акта) Конституції України до такого результату не призводить. Таким чином, наявність рішення Конституційного Суду України про неконституційність правового акта унеможлиблює застосування цього акта, у тому числі й при здійсненні правосуддя, наявність же судового рішення, у якому певний правовий акт не застосовано з мотивів його невідповідності Основному Закону України, не позбавляє орган правозастосування, зокрема інший суд, можливості застосувати такий акт¹.

Закон втрачає своє значення надійного регулятора певних суспільних відносин, стає неначе відносним. Закон, правовий акт як регулятори суспільних відносин приймаються не свавільно, їхні положення не можуть (не повинні) бути якими завгодно. Правовий акт ухвалюється для людини, суспільства і діяти, застосовуватися також буде в суспільстві. Тому правовий акт має узгоджуватися з інтересами людини, суспільства, а отже, й держави, і при цьому відповідати уявленням суспільства про належне. Правовий акт є конкретизацією зазначених уявлень, але конкретизацією однобічною, тому що представляє тільки одну позицію — позицію правотворчого органу. Проте згадані вище уявлення конкретизуються не лише в актах національного правотворчого органу, а насамперед у Конституції України, а також у міжнародних договорах, у практиці Європейського суду з прав людини. Тому справжній зміст уявлень суспільства про належне не може бути встановлений винятково на основі положень правового акта, а визначається виходячи з положень правового акта та з (обов'язковим) урахуванням вимог Конституції України, положень чинних міжнародних договорів України, практики Європейського суду з прав людини. І правовий акт може вважатися таким, що відповідає інтересам людини, суспільства, а тому й держави, лише в тій частині, в якій він узгоджується із зазначеними джерелами права. У цьому розумінні закон, інший правовий акт не є відносним чи ненадійним регулятором суспільних відносин: у частині, якої «не вистачає», замість закону чи іншого правового акта застосовуватимуться, наприклад, норми Конституції України.

Таким чином, кожний з аргументів, який наводиться на заперечення права суду оцінювати конституційність закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, є вразливим. Ці аргументи переконливо не доводять помилковість або принаймні передчасність наділення суду правом не застосовувати правовий акт, який, на думку суду, суперечить Основному Закону України, а застосувати норми Конституції України як норми прямої дії. Тому положення нових редакцій ГПК України, ЦПК України та КАС України, якими суду надається зазначене право,

¹ Як зазначалося вище, М. Мельник та С. Різник пропонують розмежовувати три юридичні ситуації, пов'язані з оцінкою закону чи іншого правового акта на відповідність Конституції України. Одна з таких ситуацій — «безсумнівне встановлення факту невідповідності (суперечності) закону Конституції України судом... що має наслідком незастосування його при розгляді конкретної судової справи» (Мельник М. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя / М. Мельник, С. Різник // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 155).

навіть чи виправдано було б вважати законодавчою «диверсією». Інша річ, що проблематика безпосереднього застосування судом норм Основного Закону держави замість правового акта, який, на думку суду, суперечить Конституції України, — це комплексна проблематика, для зваженого вирішення якої потребують дослідження й інші її аспекти.

Ободовский А. О применении судом норм Конституции Украины вместо положений правового акта, противоречащих ей. В статье рассмотрен вопрос о применении судом норм Конституции Украины как норм прямого действия в случае, если суд считает, что закон или иной правовой акт противоречит Основному Закону Украины. Проанализированы основные аргументы, приводимые для отрицания возможности предоставления суду указанных полномочий. Сделан вывод, что каждый из этих аргументов уязвим и не опровергает утверждение о том, что суд должен иметь право вместо положений закона или иного правового акта, которые, по мнению суда, противоречат Конституции Украины, применить нормы Конституции как нормы прямого действия. Положения процессуальных кодексов, которыми предусмотрено указанное право суда, направлены, таким образом, не на создание пространства для злоупотреблений, а на расширение возможностей для защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: соответствие Конституции Украины (конституционность), нормы прямого действия, злоупотребления со стороны судей, полномочия суда, презумпция конституционности закона (иного правового акта).

Obodovskyi O. On the application by court of norms of the Constitution of Ukraine instead of the provisions of legal act that contradict it. The article examines the question of the application by court of norms of the Constitution of Ukraine as norms of direct effect in the event, when the court considers that a law or other legal act contradicts to the Basic Law of Ukraine. The main arguments, which are given to deny the possibility of granting to the court the said powers, are analysed. It is concluded that each of these arguments is vulnerable and does not refute the statement that the court must have the right instead of the provisions of law or other legal act that, in opinion of the court, contradict to the Constitution of Ukraine to apply the norms of the Constitution as norms of direct effect. Thus, the provisions of the procedural codes, by which the said right of the court is provided, are directed not to creating a space for abuse but to expand the capacities for protection of the rights and freedoms of a person.

Key words: conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality), norms of direct effect, abuse by judges, powers of court, presumption of constitutionality of law (other legal act).

Принцип вірності конституції та прокуратура в системі органів правосуддя

М. Оніщук

доктор юридичних наук,
ректор Національної школи суддів України,
заслужений юрист України

М. Савчин

доктор юридичних наук, професор,
директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права
Ужгородського національного університету

З точки зору досягнень сучасної доктрини конституціоналізму, зокрема принципу вірності конституції, у статті розглядаються нові засади організації прокуратури як органу сприяння правосуддю, що впливають зі змін до Конституції України (розділ «Правосуддя»). Пропонується розглянути функціонування прокуратури на інстанційних, а не ієрархічних засадах, що дасть змогу прокуратурі більш об'єктивно та обґрунтовано здійснювати функції щодо процесуального керівництва у кримінальних провадженнях та підтримання публічного обвинувачення в суді, які є її визначальними компетенційними повноваженнями.

Ключові слова: конституціоналізм, підтримання публічного обвинувачення, принцип вірності конституції, прокуратура, процесуальне керівництво у кримінальному провадженні.

Вступ. Згідно із принципом вірності конституції її приписи мають бути належним чином конкретизовані в законах, не викривляючи фундаментальні конституційні цінності та принципи. При з'ясуванні питання щодо ступеня та якості конкретизації конституційних положень, що стосуються статусу прокуратури, слід зважати на конституційні цілі, систему принципів правосуддя та функції прокуратури, які впливають зі змісту цих принципів. Нині в Україні домінує підхід, що апелює до доктрини верховенства парламенту, згідно з якою легіслатура володіє достатньо широкою свободою розсуду щодо конкретизації положень конституції у законі. Проте така позиція є сумнівною з точки зору органічного конституціоналізму, оскільки парламентська більшість часто схильна до довільних рішень, внаслідок чого порушуються права меншості, а іноді, що більш суттєво, викривляються суспільні цілі та інтереси, атакуються засади сучасного конституціоналізму.

Після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя з її структури вилучено розділ про прокуратуру, а правила діяльності прокуратури, які визначають її організацію та функції, включено до розділу, присвяченого правосуддю. Тим самим прокуратуру імплементовано у систему правосуддя, як це усталено в європейських країнах. Отже, на прокуратуру поширюються загальні засади правосуддя, визначені статтею 129 Конституції України.

Метою цієї статті є аналіз нових підходів до визначення місця, ролі та функцій прокуратури у світлі конституційних засад правосуддя та сучасної доктрини конс-

титуціоналізму. Це передбачає проведення компаративного аналізу моделей прокуратури у співвідношенні з судовою владою. Йдеться також і про засади цілісності та функціональності, на основі яких аналізуються конституційні принципи правосуддя, що стосуються правового статусу прокуратури. Згідно з принципом вірності конституції досліджується варіативність моделей організаційної побудови прокуратури з урахуванням останніх конституційних змін. Коротко характеризуються стандарти діяльності прокуратури в аспекті поваги до гідності та прав людини.

Європейський досвід функціонування прокуратури у системі правосуддя

Місце і роль прокуратури є предметом дискусії у вітчизняній конституційній доктрині, а в політико-правовій практиці взаємодія владних інституцій набуває надзвичайної політичної гостроти, адже через радянські стереотипи забезпечення законності прокуратуру вбачають провідним інститутом у сфері кримінальної юстиції, найбільш оптимальним інструментом забезпечення прав людини і основоположних свобод.

На думку судді суду Турина (Італія) Дж. Оберті, досвід багатьох країн показує, що у випадках, пов'язаних із корупцією, дуже часто мали місце правопорушення, вчинені центрами економічної, фінансової і політичної влади. Ось чому виникає нагальна потреба проведення судом розслідування (і спрямування судової політики) у напрямі, цілком незалежному від урядових структур. Нереальними є гарантії незалежності судової влади, коли з боку виконавчої влади залишається можливість здійснення контролю за прокурорами з метою запобігання прокурорському розслідуванню¹. Незалежність прокуратури від впливу виконавчої влади та політичних сил є ключовою гарантією законності у їхній діяльності щодо сприяння правосуддю. Зрощення виконавчої влади та кримінальної юстиції негативним чином впливає на незалежність судової влади. Юрисдикційні засоби не можуть використовуватися проти основоположних конституційних цілей — обмеження свавілля влади та забезпечення прав і свобод людини.

Водночас в Україні поширеним є розгляд прокуратури поряд із Конституційним Судом України, Рахунковою палатою та омбудсменом як контрольно-наглядовою влади, тобто своєрідної самостійної гілки державної влади. У спеціальній літературі, присвяченій статусу прокуратури, питання її правового статусу досліджується у занадто абстрактній формі, майже не пов'язується зі змістом конституційних засад правосуддя². У цьому аспекті прокуратура за юридичним режимом своєї діяльності ніби є наближеною до органів публічної адміністрації.

¹ *Оберто Дж.* Коментар до Закону № 3018-II «Про судоустрій» / Дж. Оберто, А. Жепінскі. — Страсбург : Рада Європи, 2002. — С. 5.

² Напр.: *Комарницька О.* Статус прокурора відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з урахуванням положень КПК України / О. Комарницька, В. Прядко // Часопис Академії адвокатури України. — 2015. — № 2 (27). — Т. 8. — С. 61–66; *Сухонос В. В.* Поняття та сутність правового статусу прокуратури України / В. В. Сухонос // Держава і право. — 2011. — Вип. 51. — С. 209–213.

За кордоном питання про статус прокуратури вирішується по-різному: в країнах англо-американської правової сім'ї та деяких країнах Європи (Польща, Франція) у складі міністерства юстиції функціонують підрозділи, що виконують окремі функції прокуратури; у країнах романо-германської правової сім'ї інститути на кшталт прокуратури входять до системи судової влади (Австрія, Іспанія, Італія, Німеччина). Натомість у більшості пострадянських країн прокуратури діють як спеціалізовані органи (Росія, Білорусь, Казахстан та ін.), що пояснюється традиціями організації влади, закладеними ще імператором Петром I, які відтворювалися у практиці правління за часів Російської імперії та Радянського Союзу.

Тези про особливий статус прокуратури як відокремленого інституту влади суперечать двом фундаментальним засадам конституціоналізму. По-перше, *a priori* держава є найбільш потенційним порушником прав людини і за допомогою поділу влади та системи стримувань і противаг досягається обмеження держави, вгамовується її природна тяга контролювати всі сфери приватного життя та втручатися у приватну сферу індивіда. Тому орган публічної адміністрації не може бути імплементований у систему правосуддя. По-друге, право на захист передбачає вільний вибір захисника і засади невторчання держави, окрім випадків, коли особа, яка потребує захисту, через матеріальний, психологічний чи фізіологічний стан, або зважаючи на особливості перебігу процесу та складність справи не може забезпечити собі захисника.

Принаймні прокуратура — це конституційний орган спеціалізованої компетенції, який виконує владні повноваження, що сприяють здійсненню правосуддя. Прокуратура покликана забезпечити законність кримінального переслідування осіб та підтримувати публічне обвинувачення в суді, а також здійснювати нагляд за законністю у місцях тимчасового тримання осіб і позбавлення волі. Раніше згідно з пунктом 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжувала здійснювати функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та попереднього слідства до набрання чинності законами, що регулюють формування та діяльність системи відповідних органів. Ці конституційні приписи, які формально мали тимчасовий характер, в умовах тривалої їх чинності набули фактично постійного характеру. На сьогодні, окрім підтримання публічного обвинувачення, прокуратура здійснює 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, а також представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (стаття 131¹ Конституції України). Тож втрата прокуратурою функцій загального нагляду наблизилася її до органічно притаманних функцій, пов'язаних із системою правосуддя і судами зокрема, та заклала підвалини для переходу на нові засади діяльності й організації.

Згідно з пунктом 25 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади. Відставка Генерального прокурора може ґрунтуватися на негативній оцінці депутатами парламенту його діяльності на посаді. За результатами голосування у парламенті Генеральний прокурор складає свої повноваження шляхом написання заяви про відставку. Таким чином, за результа-

тами консультацій між парламентськими фракціями може бути прийнято рішення про негативну оцінку діяльності прокуратури, що може мати наслідком висловлення недовіри Генеральному прокуророві. Однак Генеральний прокурор — це не політична посада, оскільки він очолює інститут, аполітичний за своєю природою, а тому політична процедура оголошення парламентом недовіри Генеральному прокурору не сприяє забезпеченню його безсторонності й незалежності. З урахуванням особливостей конституційної історії та істотного впливу прокуратури на судочинство така процедура є неприйнятною. Власне кажучи, це є інституційною вадою Конституції України, яка послаблює гарантії незалежності судової влади.

З аналізу соціального призначення прокуратури відповідно до конституційного принципу поділу влади і гарантій доступу до незалежного і безстороннього суду випливає, що природною функцією цієї інституції є сприяння у здійсненні кримінальної юстиції, тобто процесуальне керівництво дізнанням та досудовим слідством і підтримання публічного обвинувачення в суді. Природно, що ці положення не потребують деталізації на рівні Конституції України, оскільки це сфера регулювання кримінально-процесуального законодавства; на конституційному рівні достатньо окреслення зазначених функцій. Конституційне закріплення повноваження прокуратури щодо процесуального керівництва при проведенні дізнання і досудового слідства поряд із публічним обвинуваченням є однією з гарантій здійснення прокуратурою функцій зі сприяння правосуддю.

Система конституційних принципів правосуддя та функції прокуратури

До конституційних засад правосуддя, що стосуються діяльності прокуратури, можна віднести такі: рівність сторін у процесі; змагальність сторін і свобода у наданні ними доказів перед судом; підтримання публічного обвинувачення в суді; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційне та касаційне оскарження у випадках, передбачених законом. Саме згідно з принципом вірності конституції прокуратура має здійснювати свої функції відповідно до цих засад, яким має відповідати поточне законодавство про прокуратуру. Методична конкретизація і деталізація конституції потребує узгодження рішень парламенту та конституційного суду; це узгодження полягає не в механізмі консультацій, а в єдиному розумінні сутності і змісту фундаментальних принципів права та стандартів щодо законодавчого регулювання й ухвалення судових рішень, які впливають зі змісту конституційних цінностей і принципів¹.

Тому організацію прокуратури слід розуміти саме в аспекті конституційних засад. З точки зору організації судова влада побудована не на відносинах субординації. Ключову роль відіграють вимоги належної правової процедури, відповідно до якої судові рішення може бути оскаржено до суду вищої інстанції. Таким чином, принцип інстанційності також має бути покладений в основу діяльності прокуратури.

Важливу роль відіграє функція прокуратури щодо підтримки публічного обвинувачення в суді, а також здійснення процесуального керівництва. Слід наголо-

¹ Савчин М. В. Конституційні інновації та вірність конституції / М. В. Савчин // Віче. — 2016. — № 7–8. — С. 46.

сити, що отримання дозволу суду на здійснення певних слідчих дій чи вжиття певних запобіжних заходів щодо підозрюваних передбачає високий ступінь координованості дій між прокуратурою та судом. Здійснення відповідних процесуальних дій згідно з вимогами належної правової процедури передбачає незалежність прокурора, який здійснює процесуальне керівництво чи підтримку публічного обвинувачення в суді. Звідси випливає висновок, що найефективніше і результативніше прокуратура може реалізувати свої повноваження в тому судовому окрузі, юрисдикція якого поширюється на відповідну територію. Тому уявлення про прокуратуру як певну ієрархію органів не відповідає конституційним засадам правосуддя. У цьому аспекті Закон України «Про прокуратуру» має бути переглянутий і до нього необхідно внести зміни, спрямовані на належну конкретизацію положень Конституції України.

При цьому посилання на «культурну спадщину», «правову традицію» чи «конституційну історію» як обґрунтування подальшого збереження засад ієрархічності (а не інстанційності) в організації прокуратури не є достатнім, оскільки їх складно вважати власне правовими. Свого часу в підручниках із державного права Російської імперії обґрунтовувалася самодержавність чи принцип безвідповідальності монарха, тоді як у європейських країнах ці питання розглядалися виключно у площині привілеїв і прерогатив монарха, який не міг правити свавільно з огляду на правову традицію і при ньому не міг функціонувати аналогічний інститут із широкою дискрецією. Адже особа сама краще знає актуальність своїх життєвих запитів, потреб, із яких випливають інтереси і суб'єктивні права, що забезпечуються юридичним захистом.

Такому світогляду можна висловити заперечення. По-перше, природа прав людини полягає в тому, що вони виражають домагання індивіда до держави з приводу захисту його інтересів та матеріальних і духовних благ, які є необхідною умовою розвитку людської особистості. Об'єктивна природа прав людини визначає певні негативні й позитивні обов'язки держави щодо їх захисту.

По-друге, диференціація обов'язків держави щодо захисту прав людини визначається через категорію втручання, яке має ґрунтуватися на законі, бути необхідним у демократичному суспільстві, доречним і достатнім, не посягати на сутнісний зміст права (наприклад, про це свідчить практика Європейського суду з прав людини, зокрема щодо схильності до зловживань при застосуванні запобіжних заходів у кримінальній справі у разі відсутності належного судового контролю (*«Котій проти України»*, заява 28718/09), слабкої інституційної спроможності прокуратури захищати персональні дані особи, зокрема про стан здоров'я (*«Пантелеєнко проти України»*, заява № 11901/02), неналежного розгляду прокуратурою скарг щодо свавільного поміщення особи у психіатричну лікарню (*«Заїченко проти України (№ 2)»*, заява № 45797/09) тощо). Оскільки лише сам індивід визначає актуальність конкретного суб'єктивного публічного права для самого себе, то прокуратура у такий спосіб окреслює для себе недосяжні цілі. Водночас конституційні цілі за своєю природою мають процедурно-процесуальний характер, відповідно до чого цілі захисту прав людини не залежать від прокурорського нагляду чи інших інститутів-паліативів, а реалізуються через доступ до незалежного і безстороннього суду та стан довіри у відносинах між адміністрацією і приватними особами.

По-третє, із засад довіри і права бути заслуханим як складових процедурно-процесуальних гарантій прав людини і основоположних свобод впливає вимога мінімізації свободи розсуду органів публічної влади. Тому ввіряти прокуратурі вчиняти певні процедурно-процесуальні дії з третіми особами з міркувань захисту прав людини є надмірно абстрактним правилом, яке неодмінно на практиці є джерелом адміністративної сваволі, що призводить до порушення прав людини. Саме тому у змінах до Конституції України 2016 року (розділ «Правосуддя») були переглянуті не лише повноваження прокуратури, а й її роль та місце в системі правосуддя.

Система прокуратури: ієрархія чи інстанційна побудова?

Сьогодні система органів прокуратури є ієрархічною з притаманними їй відносинами субординації. Очолює систему органів прокуратури Генеральний прокурор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Призначення на посаду Генерального прокурора здійснюється виходячи із результатів консультацій між Президентом України, Головою Верховної Ради України та його заступниками, а також представниками парламентських фракцій. Конституція України не визначає критеріїв щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора.

Наведений підхід неодноразово критикувався як такий, що у кінцевому результаті атакує незалежність судової влади, адже вплив виконавчої влади та політичних сил, представлених у парламенті, на прокуратуру призводить до дисбалансу в забезпеченні рівності сторін у процесі. Сторона обвинувачення, яку репрезентує прокуратура, спирається на широкі ресурси, пов'язані зі здійсненням владних повноважень. Тому в будь-якій кримінальній справі існує загроза політичного тиску на досудове слідство зокрема та на судовий розгляд загалом з метою постановлення вироку, який буде хоча і законний формально, але несправедливий по суті.

Міжнародне право у формі *soft law* допускає активну роль прокурорів у кримінальному процесі, включаючи обвинувачення, і, коли це дозволяється законом або відповідає місцевій практиці, у розслідуванні злочину, нагляді за законністю цих розслідувань, нагляді за виконанням рішень суду та здійсненні інших функцій як представників інтересів держав (пункт 11 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів)¹. З метою недопущення стороннього впливу на обвинувачів держава має забезпечувати виконання ними своїх професійних обов'язків в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невиправданого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності (пункт 4). При цьому обвинувачі покликані забезпечувати процесуальне керівництво щодо розслідування кримінальної справи та притягнення винних до відповідальності, дотримання прав потерпілих та гарантування їм справедливого відшкодування.

¹ Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів: прийнято Восьмим Конгресом ООН з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня — 7 вересня 1990 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_859

У світлі таких стандартів до обвинувачів ставляться вимоги належного процесу, згідно з якими у разі надходження доказів проти підозрюваних, отриманих, як це їм стало відомо або як вони мають розумні підстави вважати, за допомогою незаконних методів, які є грубим порушенням прав підозрюваного, особливо пов'язаних із застосуванням тортур або жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання, або інших порушень прав людини, вони відмовляються від використання таких доказів проти будь-якої особи, крім тих, хто застосовував такі методи, або, відповідно, інформують суд і вживають усіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб особи, відповідальні за застосування таких методів, притягувалися до суду (пункт 16). Для додержання цих вимог прокурорам має гарантуватися незалежність. Здійснення таких повноважень можливе за тісної взаємодії із судом, юрисдикція якого поширюється на відповідну територію, де здійснюється розслідування факту скоєння злочину.

На інституціональну неспроможність функціонування прокуратури саме як ієрархії вказує набір її конституційних функцій. Прокуратура як орган сприяння правосуддю здійснює публічне обвинувачення та процесуальне керівництво у сфері кримінальної юстиції, зважаючи на вимоги незалежності прокурорів. Про це свідчать, наприклад, правила діяльності військової прокуратури. Попри те, що в Україні проводиться поновлення конституційного порядку в окупованих територіях промосковських проксі-мілітарі (незаконних збройних формувань, які керуються, навчаються, утримуються, постачаються і забезпечуються зброєю та військовою амуніцією) та відновлення роботи військових прокуратур, їхня діяльність прив'язана до юрисдикції місцевих загальних судів, до компетенції яких належить перевірка та надання згоди на вчинення певних процесуальних дій для розслідування злочинів і розгляд кримінальних справ.

У світлі вимог щодо незалежності слідчих та прокурорів наявність ієрархічної системи прокуратури не відповідає конституційним засадам неприпустимості свавілля та незалежності судів. Так, Закон України «Про прокуратуру» встановлює систему ієрархії через механізм їх субординації, на вершині якої знаходиться Генеральна прокуратура (частина четверта статті 7)¹. Наприклад, стосовно обґрунтованості функціонування військових прокуратур наводяться аргументи занадто абстрактного характеру на кшталт того, що «особливості статусу військових прокурорів є похідними від особливостей об'єктів, на які спрямована реалізація їх повноважень, якими виступають об'єкти воєнної сфери»². У випадку з військовими прокуратурами виникає інституційна проблема, яка може вирішитися двояко: 1) військові прокуратури можуть діяти при відповідних військових судах — тоді останні слід поновлювати; 2) військові прокурори мають діяти у звичайних прокуратурах, які діють при загальних місцевих судах як спеціалізовані прокурори за місцем розташування відповідних військових гарнізонів чи військових частин.

¹ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 2232-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 2–3. — Ст. 12.

² Шандула О. О. Особливості правового статусу прокурорів військових прокуратур / О. О. Шандула // Вісник Національної академії правових наук. — 2017. — № 1 (88). — С. 176.

Пов'язаність прокуратури з відповідними судами підтверджується також таким. Згідно зі статтею 132 Кримінального процесуального кодексу України¹ (далі — КПК України) встановлюються загальні правила застосування заходів забезпечення кримінального провадження, які конкретизуються у наступних положеннях КПК України. Їх сенс полягає в тому, що прокурор має клопотати про вжиття відповідних заходів у слідчого судді у відповідному місцевому суді. Інституціонально цілком логічно, що такі рішення ухвалювалися у тісній взаємодії між прокурором та слідчим суддею.

Досить екстравагантною юридичною конструкцією є прийняття рішень щодо негласних слідчих (розшукових) дій, які згідно зі статтею 247 КПК України ухвалюються слідчими суддями при судах апеляційної інстанції, у межах територіальної юрисдикції яких знаходиться орган досудового розслідування. Такі правила порушують права потерпілих на судовий захист у сенсі статті 55 Конституції України та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тим паче, що значну частину доказів у кримінальних справах одержують саме за допомогою негласних слідчих (розшукових) дій. Описане законодавче регулювання правил розслідування кримінальних справ не відповідає засадам вірності конституції, зокрема доступу до правосуддя.

Права людини та стандарти діяльності прокурорів

Позбавлення представництва прокуратури у складі Вищої ради правосуддя у поєднанні з наділенням її функціями щодо процесуального керівництва дізнанням та досудовим слідством і підтримання публічного обвинувачення дає змогу прокурорам сконцентруватися на їх природній діяльності — якісному формуванні доказової бази обвинувачення перед судом у кримінальному процесі. Саме положення поточного законодавства, що встановлюють ієрархію органів прокуратури всупереч конституційним засадам інстанційності у системі правосуддя, дають змогу деяким адвокатам робити неправильні висновки: «[Чинна] редакція статті встановлює, що недопустимими доказами суд має визнавати діяння, а саме допит особи як свідка, якщо згодом ця особа буде визнана підозрюваним чи обвинуваченим [пункт 1 частини третьої статті 87 КПК України]. За [таких умов] зникає можливість оскарження процесуальної дії (допиту) як необхідної передумови для визнання згодом отриманих під час цієї дії доказів недопустимими, а з'являється пряма норма, яка без оскарження процесуальної дії, напряду надає можливість виключити з числа допустимих доказів докази, які отримані із показань свідка, який згодом був визнаний підозрюваним чи обвинуваченим. Оцінити, є це позитивним моментом чи негативним, наразі важко, оскільки, з одного боку, це начебто скорочення процедури визнання доказу недопустимим, а з іншого — фактичне позбавлення можливості притягнути до дисциплінарної відповідальності слідчого (прокурора) за істотне порушення прав та свобод людини і громадянина»².

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — №№ 9–10, 11–12, 13. — Ст. 88.

² Батюсь Т. Юристи проаналізували проект нового Закону «Про прокуратуру» / Т. Батюсь, О. Яценко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/8/19/96336.htm>

Однак такі висновки є незрозумілими з певних міркувань. По-перше, з огляду на «правило Міранди», фундаментальної засади довіри між державою та індивідом, яка, *inter alia*, гарантується. Зокрема, це здійснюється безпосередньо шляхом повідомлення особі про мотиви її арешту чи затримання, роз'яснення про зміст належних їй прав та надання можливості з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правничою допомогою захисника (частина четверта статті 29 Конституції України). Такі стандарти опосередковано доповнюються конституційним принципом недопущення надання свідчень проти себе, близьких родичів і членів сім'ї (стаття 63 Основного Закону держави). Отримання доказів із порушенням цих засад повинне мати наслідком визнання їх судом недопустимими. Сам факт порушення таких стандартів захисту є підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

По-друге, згідно з фундаментальною вимогою належної правової процедури, що гарантує особі бути заслуханою перед незалежним і безстороннім судом, належними і допустимими доказами у кримінальній справі є фактичні дані, документи та інші матеріали, які були досліджені безпосередньо судом. Тому перед органами дізнання, досудового слідства та прокурором лежить обов'язок забезпечення достатньої, повної та об'єктивної доказової бази для доведеності вини підсудного перед судом, для чого свідки мають дати належні свідчення перед судом. Свідчення, які вони дають перед дізнавачем, слідчим чи прокурором, мають покладатися в основу обвинувачення без застосування тиску чи катування, жорстокого, нелюдського та такого, що принижує гідність особи, поводження. Якщо обставини застосування тортур будуть встановлені під час судового засідання, то отримані таким чином докази мають визнаватися судом недопустимими, і відповідно до преюдиціальності актів судової влади це стає підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Власне, на такі цілі належної правової процедури спрямовані положення статті 87 КПК України, хоча цей перелік можливих порушень вимог належної правової процедури й оцінки доказів як допустимих *a priori* не може вважатися вичерпним.

Слід зазначити, що згідно зі звітом щодо оцінки впровадження КПК України було встановлено дисбаланс у забезпеченні принципу змагальності сторін¹. Зокрема, судді підтвердили, що їхні обґрунтування щодо дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій у таких випадках залишаються недосяжними для захисту навіть після його виконання або завершення строку дії. У разі застосування Закону України «Про державну таємницю» захист може отримати лише письмову відповідь, що підтверджує факт дозволу на проведення негласних слідчих дій ухвалою суду чи спростовує його. Така ситуація не дає змогу стороні захисту оцінити законність проведення негласних слідчих дій та, в разі необхідності, заявити про недопустимість отриманих доказів. Тому в аспекті права на захист необхідно запроваджувати дієвий контроль за застосуванням негласних слідчих (розшукових) дій.

Такі стандарти поводження з учасниками кримінального процесу передбачають, що прокуратура має відповідально ставитися до формування доказової

¹ Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. — Страсбург : Рада Європи. — С. 49 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://rm.coe.int/168044f56b>

бази у кримінальному провадженні та пред'явлення доказів у судовому засіданні таким чином, щоб вони визнавалися судом допустимими, належними, достатніми та необхідними для ухвалення обґрунтованого й законного вироку суду. Саме на засадах змагальності та свободи пред'явлення перед судом доказів прокуратура нестиме відповідальність щодо формування належної доказової бази у кримінальному провадженні та доведення перед судом вини підсудного у скоєнні злочину. При цьому слід дотримуватися балансу в забезпеченні прав і свобод між потерпілим (потерпілими) та обвинуваченим/підсудним (підсудними).

Висновки. Згідно із сутнісним змістом конституційних принципів прокуратура є органом сприяння правосуддю. На основі цього Закон України «Про прокуратуру» має на якісно новій, гуманній основі конкретизувати положення Конституції України щодо організації цього органу. З метою забезпечення права на справедливий і безсторонній суд існує необхідність якісніше врегулювати статус прокуратури:

1) прокуратура має бути побудована за інстанційним принципом, а не ієрархічним, що сприятиме кращому забезпеченню доступу до правосуддя та оперативному вирішенню питання про задоволення чи відмову судом у клопотаннях прокурора щодо вжиття запобіжних заходів або вчинення негласних слідчих (розшукових) дій. Відповідно до цього положення КПК України щодо вирішення питання про надання дозволу суду на здійснення окремих негласних слідчих (розшукових) дій мають бути змінені, щоб такі повноваження здійснювали не суди апеляційної інстанції, а суди першої інстанції;

2) необхідно встановити дієві гарантії незалежності прокурора і неприпустимості втручання у його діяльність прокурора вищого рівня; у разі виявлення таких обставин притягати винних осіб до юридичної відповідальності, включаючи звільнення з посади і заборону обіймати прокурорські та суддівські посади, а також займатися адвокатською діяльністю протягом певного строку;

3) варто запровадити дієвий парламентський контроль шляхом щорічного заслуховування звітів у профільному комітеті й на засіданні парламенту стосовно застосування негласних слідчих (розшукових) дій на предмет відповідності статтям 30–32 Конституції України, а також створити інститут спеціалізованих омбудсманів з питань приватного життя, інформації і свободи вираження поглядів.

Лише з урахуванням якісно нових підходів, заснованих на доктрині конституціоналізму, яка встановлює істотні перешкоди для зловживання повноваженнями, зокрема на власний розсуд втручатися у сферу приватного життя з високих міркувань захисту прав людини, має бути побудована філософія реального реформування інституту прокуратури.

Онищук Н., Савчин М. Принцип верности конституции и прокуратура в системе органов правосудия. С точки зрения достигшей современной доктрины конституционализма, в частности принципа верности конституции, в статье рассматриваются новые принципы организации прокуратуры как органа содействия правосудию, следующие из изменений в Конституцию Украины (раздел «Правосудие»). Предлагается рассмотреть функционирование прокуратуры на инстанционных, а не иерархических принципах, что позволит прокуратуре более объективно и обоснованно осуществлять функции по процессуальному руководству в уголовных производ-

ствах и поддержанию публичного обвинения в суде, которые являются ее определяющими компетенционными полномочиями.

Ключевые слова: конституционализм, поддержание публичного обвинения, принцип верности конституции, прокуратура, процессуальное руководство в уголовном производстве.

Onishchuk M., Savchyn M. The principle of loyalty to the constitution and the prosecutor's office in the justice system. From the perspective of achievements of modern doctrine of constitutionalism, in particular the principle of constitutional fidelity, the article is focused on the provisions of the new principles of Prosecutor's Office organisation, arising from the amendments to the Constitution of Ukraine (Section «Justice»), as a body justice promoting. The article considers the vision of functioning of the Prosecutor's Office on instance basis but not at hierarchical one, which will enable it to exercise procedural control in criminal proceedings and maintain public prosecution in court more objectively and reasonably which are considered to be decisive for its competency.

Key words: constitutionalism, maintenance of public prosecution, principle of constitutional fidelity, Prosecutor's Office, procedural control in criminal proceedings.

Концепт «конституційне процесуальне право» в сучасній науковій конституціоналістиці: питання теорії

О. Скрипнюк

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
заступник директора з наукової роботи Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

У статті досліджуються теоретичні основи конституційного процесуального права як підгалузі (інституту) конституційного права. Аналізуються предмет, метод правового регулювання. Система конституційного процесуального права постає складною систематизованою сукупністю інституційно-процесуальних інститутів і норм, які мають свою специфіку та відмінності. Значну увагу приділено класифікації конституційно-правових норм, перспективам формування конституційного процесуального права як самостійної галузі та її дослідженню.

Ключові слова: конституційне процесуальне право, підгалузь, предмет, метод, система, інститут, норма, класифікація.

Національне державотворення та правотворення в Україні, конституційно-правові відносини, які їх супроводжують, іноді ще називають конституційним процесом. Так, усталеними на сьогодні є поняття «конституційно-процесуальне право», «учасник конституційного процесу», «перебіг конституційного процесу» та ін. Їх введенню в широкий науковий обіг сприяла конституційно-правова реформа в Україні, яка посилила тенденції щодо процесуалізації традиційних конституційно-правових відносин та утвердження нових інститутів, як, наприклад, дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України, дієвість яких є неможливою без гарантування належного виконання конституційно-процесуальних норм.

Слід наголосити на певній «радикалізації» сучасного конституційного процесуального права. Це пов'язано, по-перше, із бурхливими процесами становлення цієї галузі права та законодавства як основної та важливої галузі правової системи держави; по-друге, з постійним навантаженням конституційного права нормами процесуального характеру, що відбувається завдяки впровадженню нових ускладнених конституційних процедур, які потребують відповідної нормативно-правової регламентації. Адже недотримання встановленого та рекомендованого правовими нормами процесуального порядку або належне його правове забезпечення об'єктивно матиме негативні юридичні наслідки, а в деяких випадках — і політичні, враховуючи імперативні особливості предмета конституційного права України¹.

¹ Приходько Х. В. Конституційне процесуальне право: деякі термінологічні аспекти аксіологічно-понятійного апарату / Х. В. Приходько // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 1. — С. 52.

Виокремлення конституційного процесу як самостійного виду юридичного процесу здійснюється одночасно з науковим обґрунтуванням положень про конституційне процесуальне право як складову багатоаспектної системи конституційного права України. Нині у вітчизняній юридичній науці поширена думка, що система конституційного права України — це об'єктивно обумовлена система природного та позитивного конституційного права, загальної та особливої частини конституційного права, національного та міжнародного (європейського) конституційного права, матеріального, процесуального та колізійного конституційного права, що складаються з інститутів і норм конституційного права і регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права¹. Проблема конституційного процесуального права донедавна залишалася недостатньо дослідженою у вітчизняній правничій науці. Існуючі на сьогодні дослідження проблем конституційного процесу та конституційного процесуального права України не підводять нас до єдиних принципів підходів розуміння змісту цих категорій.

Вітчизняні та зарубіжні правознавці наголошують на існуванні множинності значень поняття «конституційний процес». Цей термін може вживатись сьогодні принаймні в кількох значеннях: конституційний процес як устрій усіх конституційно-процесуальних відносин, тобто як термін, тотожний конституційно-процесуальному праву в його об'єктивному значенні; як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття та зміни конституції, тобто конституційний процес як складова предмета конституційно-процесуального права і, звичайно, не збігається з останнім за обсягом; як конституційно-судовий процес, тобто сукупність стадій конституційного провадження. У цьому сенсі конституційний процес пов'язаний переважно зі здійсненням конституційного судочинства².

Інші правознавці вказують на дуалізм визначення конституційного процесу. По-перше, конституційний процес можна розглядати як процесуально-правову форму існування, дієвості, реалізації матеріального права. По-друге, конституційний процес є комплексом органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності індивідуальних і колективних суб'єктів конституційно-правових відносин. Із зазначеним загалом можна погодитися, але він не вичерпує усю багатозначущість підходів до визначення конституційного процесу і залишає простір для дискусії.

Новою і певною мірою експериментальною є ідея виділення основ конституційного процесуального (конституційно-процесуального) права України у самостійне наукове дослідження³. Однак такий «експеримент» є виправданим з огляду на ті вимоги, які сучасні конституційно-правові реалії ставлять перед конституціоналістами-дослідниками, а саме: виявлення особливостей конституційного процесуального права як самостійного складового елемента системи національного конституційного права. Саме через призму конституційного процесуального

¹ Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. — Х., 2009. — С. 434.

² Совгіря О. В. Предмет конституційно-процесуального права України / О. В. Совгіря // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 9. — С. 32–33.

³ Klima K. Ustavni právo 2, Rozšířene vzdani / K. Klima. — Plzen, 2004. — 824 s.

права України слід розглядати й основні прояви та юридичні властивості конституційного процесу загалом.

Сучасні вітчизняні конституціоналісти Ю. Бисага, В. Гомонай, В. Чечерський вважають, що матеріальне конституційне право об'єднує конституційно-правові норми, які визначають зміст конституційного права, а процесуальне — є сукупністю норм, що регламентують порядок реалізації матеріальних норм конституційного права, порядок реалізації прав і обов'язків суб'єктів конституційно-правових відносин. Тобто матеріальні норми відповідають на запитання «що робити?», а процесуальні — «як робити?». Наприклад, норми, що визначають правовий статус Конституційного Суду України (далі — КСУ) та його повноваження, належать до матеріальних, а норми, що визначають порядок здійснення конституційного правосуддя в Україні, — до процесуальних.

У контексті зазначеного становить інтерес і позиція інших вчених щодо сутності та змістового наповнення сучасного конституційного процесуального права України. Переважна більшість основних інститутів конституційного права України (інститут основ конституційного ладу України, інститут прав і свобод людини і громадянина, інститут форм безпосередньої демократії, інститут органів державної влади, інститут конституційної юстиції, інститут місцевого самоврядування тощо) об'єднують у своєму складі як матеріальні, так і процесуальні норми конституційного права. Тобто на сьогодні в системі конституційного права України не існує інститутів, які б містили виключно матеріальні або виключно процесуальні норми конституційного права. Але вже сьогодні вчені схильні виявляти формування процесуальних інститутів конституційного права — виборчий процес, зокрема й референдний процес, парламентський процес, конституційну юстицію тощо. Тож логічно постає питання щодо перспективи формування конституційного процесуального права як самостійної складової системи конституційного права, а у перспективі — й системи національного права.

Формування конституційного процесуального права України стало логічним результатом становлення й розвитку процесуальних норм права. Якщо ще на початку минулого століття традиційними процесуальними галузями права були цивільний і кримінальний процеси, то нині — це цивільний, господарський, адміністративний процеси. До того ж тенденція щодо процесуалізації національного права набуває свого виявлення і у збільшенні вмісту процесуальних норм у традиційних предметних інститутах різних галузей права. Отже, розвиток і вдосконалення конституційного процесуального права України на сучасному етапі є складовою генезису процесуального права¹.

Існують й інші підходи до розуміння предмета конституційного процесуального права, який зрештою й визначає сутність і зміст конституційно-процесуальних відносин в Україні. Зокрема, свого часу С. Лисенков виділяв такі види конституційного процесу: процедура організації і проведення виборів та референдумів в Україні; порядок діяльності Верховної Ради України; законодавча процедура у Верховній Раді України; розгляд питань і прийняття актів у Верховній Раді України за спеціальними процедурами; порядок утворення та діяльності комітетів

¹ Скрипнюк О. В. Конституційне право України: академічний курс / О. В. Скрипнюк. — К., 2010. — С. 629.

і комісії Верховної Ради України; організація роботи народних депутатів України; конституційно-процесуальні засади утворення і діяльності КСУ; порядок утворення місцевих державних адміністрацій; порядок і функціонування місцевого самоврядування тощо¹.

О. Совгіря небезпідставно вважає, що, визначаючи предмет конституційного процесуального права, слід виходити із широкого трактування. У цьому випадку в межах предмета нової галузі зосереджуються всі необхідні та достатні суспільні відносини. В усіх інших випадках за межами предмета залишаються найважливіші конституційно-процесуальні відносини, наприклад ті з них, що пов'язані з виборчим, референдним, конституційно-судовим процесом тощо. Науковець виділяє такі блоки конституційно-правових відносин: процес прийняття та внесення змін до Конституції України, конституційно-процесуальні основи правового становища особи; адміністративно-територіальний процес; виборчий і референдний процеси; конституційні процедури здійснення державної влади та місцевого самоврядування; конституційно-судовий процес.

Сьогодні конституційний процес України — це важлива складова системи національного конституційного права, що об'єднує процесуальні норми конституційного права, на основі яких між суб'єктами конституційного процесу виникають, змінюються та припиняються правовідносини, які передбачають виникнення конституційних спорів і їх обов'язкове судове вирішення. Можна виділити окремі сформовані інститути конституційного процесуального права, а саме: виборчий, зокрема й референдний процес; парламентський, зокрема й законодавчий процес; конституційну юстицію. Надалі система інститутів конституційного процесуального права буде розширюватися і вдосконалюватися, набувати нових юридичних якостей.

Водночас конституційний процес як складову системи конституційного права не можна повністю ототожнювати з конституційною юстицією, яка виступає одним із найбільш важливих, але не єдиним елементом цього процесу. В умовах конституційної реформи не виключається запровадження практики вирішення конституційних спорів, що не підпадають під юрисдикцію КСУ, «третейськими» інстанціями — Верховною Радою України, Президентом України тощо з подальшим нормативним закріпленням і впорядкуванням такої «квазіарбітражної» конституційної практики.

Реальними залишаються й перспективи формування конституційного процесуального права як самостійної галузі права, що може бути можливим за умови: розширення предмета правового регулювання конституційних процесуальних норм; розширення кола суб'єктів, на яких поширюється дія цих норм; об'єктивізації конституційних процесуальних норм в єдиному кодифікованому акті належної юридичної сили, наприклад, у Законі України про регламент КСУ тощо².

Існують й інші думки щодо предмета конституційного процесуального права. Їх узагальнення дозволяє зробити висновок, що предметом правового регулювання конституційного процесуального права в Україні є конституційні процеси і

¹ Лисенков С. Л. Основи конституційного процесуального права України / С. Л. Лисенков. — К., 2005. — С. 3–5.

² Федоренко В. Л. Матеріальне і процесуальне право як складові системи конституційного права України / В. Л. Федоренко // Адвокат. — 2006. — № 11. — С. 4–5.

процедури щодо реалізації у судовому чи позасудовому порядку матеріальних конституційно-правових приписів.

Отже, конституційне процесуальне право України — це підгалузь (інститут) конституційного права, представлена конституційно-процесуальними та іншими нормами й інститутами права, які встановлюють і регламентують конституційні процеси і процедури, реалізація яких забезпечує здійснення належного конституційно-правового регулювання.

Конституційне процесуальне право України має не лише свої предмет і метод правового регулювання, а й власну систему, а також джерела, в яких об'єктивізуються конституційно-процесуальні норми. Характеристика системи і джерел конституційного процесуального права України дозволяє сформувати комплексне уявлення про цю підгалузь (інститут) національного публічного права.

Як підгалузь національного конституційного права, конституційне процесуальне право України має свою власну систему. Вона представлена інститутами і нормами конституційного права України, котрі перебувають між собою в тісних юридичних взаємозв'язках, об'єднані єдиною загальною метою — здійснення ефективного правового регулювання конституційно-процесуальних відносин.

Слід погодитися із вітчизняними конституціоналістами, які стверджують, що під системою конституційного процесуального права України слід розуміти складне правове утворення, яке об'єднує процесуальні інститути та окремі процесуальні норми і має характерні риси: 1) взаємозв'язаність і субординація елементів системи; 2) структурованість системи; 3) достатня автономність елементів системи; 4) відсутність однорідного предмета регулювання. Водночас названі юридичні ознаки системи конституційного процесуального права України рівною мірою властиві й системі національного права загалом. Але система національного конституційного процесуального права має надміцну юридичну прив'язку щодо матеріальної, а, по-суті, «материнської» галузі права — конституційного права України.

Система конституційного процесуального права України — це складно систематизована сукупність конституційно-процесуальних інститутів і норм, які у взаємодії з іншими нормами права здійснюють цілеспрямоване правове регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної підгалузі конституційного права України, тим самим забезпечуючи належне функціонування механізму конституційно-правового регулювання в Україні загалом. З огляду на свій складний характер, ця система має власну структуру, тобто внутрішню побудову, елементи якої у взаємодії регулюють конституційно-процесуальні відносини.

Щодо структури конституційно-процесуального права України, то нині в юридичній науці триває дискусія з цього питання. Традиційними, обов'язковими елементами структури конституційного процесуального права України є інститути і норми конституційного процесуального права. Іноді до елементів структури цієї підгалузі права намагаються віднести й відповідні принципи, що суперечить логіці, оскільки принципи конституційного процесуального права України існують і діють у межах його системи у вигляді норм права.

Отже, основними складовими системи конституційного процесуального права України є інститути і норми конституційно-процесуального права. Хоча в юридичній науці поширена думка, що конституційно-процесуальне право, власне, й є

самостійним інститутом конституційного права України. Як відомо, норми будь-якої галузі або підгалузі права відокремлюються в межах інститутів відповідної галузі чи підгалузі права. Ці інститути є регуляторами самостійних груп суспільних відносин, які становлять предмет тієї чи іншої галузі (підгалузі) права. Не є виключенням і конституційне процесуальне право України, в межах якого можна виділити окремі інститути.

Інститути конституційного процесуального права України — це основа системи національного конституційно-процесуального права, представлена функціонально взаємозумовленими і взаємопов'язаними процесуальними нормами конституційного права, що регулюють історично сформовані самостійні групи суспільних відносин, які є предметом конституційно-процесуального права України. Водночас інститути конституційно-процесуального права можуть об'єднувати у своєму складі не лише процесуальні, а й матеріальні норми конституційного права, а також норми інших галузей національного конституційного права.

Інститути конституційно-процесуального права, на відміну від інститутів конституційного права України, на сьогодні є менш чисельними. Зокрема, можна виділити інститути виборчого, референдного, парламентського процесів, конституційної юстиції та інститут муніципального процесу. Це пов'язано з тим, що нині підгалузь конституційно-процесуального права України перебуває в процесі динамічного формування та утвердження.

Основою системи конституційного процесуального права України є, безперечно, конституційно-процесуальні норми. На відміну від інститутів конституційно-процесуального права та конституційного процесу в його об'єктивному значенні, конституційно-правові норми були предметом ґрунтовних наукових досліджень ще за радянської доби. Серед сучасних правознавців існують різні погляди щодо сутності та змісту конституційно-правової норми, її поняття. Узагальнюючи найбільш поширені розуміння цієї категорії, можна стверджувати, що конституційно-процесуальна норма — це формально визначене, встановлене чи санкціоноване легітимними суб'єктами конституційного правотворення правило поведінки або діяльності учасників конституційного процесу, що регулює суспільні відносини, які є предметом конституційного процесуального права України.

Конституційно-процесуальні норми мають низку відмінностей від матеріальних норм конституційного права. Зокрема, процесуальні норми в конституційному праві виступають як специфічна надбудова над нормами матеріального права і покликані забезпечити досягнення результату, передбаченого останніми в діяльності уповноважених суб'єктів, що обумовлює їх додаткове, допоміжне призначення в механізмі конституційно-правового регулювання. З огляду на це, реалізація конституційно-процесуальних норм не є самоціллю, а є необхідною умовою належного дотримання матеріально-правових конституційних приписів; не можуть вийти з регулятивної сфери матеріальних норм, тобто забезпечують збереження єдності предмета правового регулювання; встановлюють порядок здійснення приписів тих норм конституційного права, для реалізації яких необхідна особлива процедура (наприклад, норм, які визначають проведення виборів тощо); відрізняються специфічним змістом їх приписів, які спрямовані на регламентацію діяльності, головним чином, суб'єктів, наділених публічно-владними

повноваженнями щодо застосування матеріально-правових норм; способом їх реалізації може бути тільки виконання, тому вони, як правило, не вимагають спеціальної правозастосовної процедури¹.

Окрім названих ознак, для конституційно-процесуальних норм характерною є їх багатоманітність. Тобто норми конституційного процесуального права України підлягають класифікації за різними критеріями. Зокрема, за видами правової діяльності можна визначити правоустановчі, правотворчі, правозастосовні та контролюючі конституційно-процесуальні норми.

За об'єктами правового регулювання прийнято виділяти такі види конституційно-процесуальних норм: норми, які регулюють процесуальні відносини в політичній, економічній та інших суспільних системах; норми, які регулюють процесуальну діяльність одного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування; норми, які урегульовують діяльність державних органів чи органів місцевого самоврядування, які перебувають між собою у відносинах субординації; норми, які регулюють діяльність державних органів чи органів місцевого самоврядування, які не перебувають між собою у відносинах субординації; норми, які регулюють процесуальні відносини органу державної влади чи органу місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами тощо.

За юридичною силою та рівнем об'єктивізації можна виділити норми конституційного процесуального права, які унормовані в Конституції України, законах України, підзаконних нормативно-правових актах, інших джерелах права. При цьому за функціями виокремлюють регулятивні, уповноважуючі, зобов'язуючі та забороняючі конституційно-процесуальні норми. Правознавці виділяють й інші критерії класифікації конституційно-правових норм.

Водночас система конституційно-процесуального права України репрезентована не лише однойменними інститутами і нормами права. Можна виділити й такі її складові, як загальна та спеціальна (особлива) частини. Зокрема, загальна частина конституційного процесуального права об'єднує в своєму складі ті норми й інститути, які визначають загальні принципи, закономірності та дефініції, властиві цій підгалузі конституційного права загалом. Натомість особлива частина конституційно-процесуального права України складається із відносно відокремлених інститутів і норм, які регулюють окремі сегменти предмета конституційного процесуального права (виборчий процес, парламентський процес тощо).

Можливим на перспективу є й виділення таких складових системи конституційно-процесуального права, як національне та міжнародне конституційно-процесуальне право. Але слід пам'ятати, що останнє на сьогодні перебуває у стані утвердження. Тому виокремлення цих складових системи конституційно-процесуального права є здебільшого віддаленою перспективою, хоча й не виключає необхідність проведення відповідних правових досліджень. Систему та структуру конституційного процесуального права України слід відрізнити від структури конституційного процесу в його суб'єктивному значенні. Зокрема, в науці конституційного права виділяють такі види конституційного процесу: установчий, правотворчий, правозастосовний і контрольний. Хоча це питання залишається відкри-

¹ Курс конституционного права Украины. — Т. 1 : Общая часть: Основы теории конституционного права / под ред. М. А. Баймуратова, А. В. Батанова. — Харьков, 2008. — С. 512–513.

тим у юридичній науці. Принаймні можна виділити ще й представницький процес тощо.

Отже, зважаючи на зазначене, слід зробити висновок, що конституційне процесуальне право є новим напрямом сучасної конституційної дійсності, який характеризується динамічним розвитком, ускладненням його структури і потребує активізації наукового дослідження та осмислення.

Скрипнюк А. Концепт «конституционное процессуальное право» в современной конституционалистике: вопросы теории. В статье исследуются теоретические основы конституционного процессуального права как подотрасли (института) конституционного права. Анализируются предмет, метод правового регулирования. Система конституционного процессуального права является сложной систематизированной совокупностью институционально-процессуальных институтов и норм, имеющих свою специфику и отличия. Значительное внимание уделено классификации конституционно-правовых норм, перспективам формирования конституционно-процессуального права как самостоятельной отрасли и ее исследованию.

Ключевые слова: конституционное процессуальное право, подотрасль, предмет, метод, система, институт, норма, классификация.

Skrypniuk O. The Concept of «Constitutional Procedural Law» in Modern Constitutionalism: Theory Issues. In article theoretical bases of the constitutional procedural law as subsector (institute) of constitutional law are investigated. The subject and method of legal regulation are analysed. The system of the constitutional procedural law is the complicated systematized set of the institutional and procedural institutes and norms having the specifics and differences. Considerable attention is paid to classification of constitutional and legal norms, the prospects of formation of the constitutional procedural law as independent branch and its research.

Key words: constitutional procedural law, subsector, subject, method, system, institute, norm, classification.

Конституційний судовий контроль: історичні передумови, філософсько-правові та процесуально-методологічні засади

Н. Шаптала

кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

Статтю присвячено дослідженню історичних передумов, філософських, правових (юридичних), процесуальних та методологічних засад конституційного судового контролю як важливого елемента загальнодержавного механізму захисту прав, свобод та законних інтересів громадян.

Автор також порушує актуальні, однак недостатньо досліджені проблеми визначення філософсько-правового статусу органу конституційної юрисдикції та методологічних засад формування доказової бази у процесі конституційного провадження.

Ключові слова: доказ, законність, законодавство, конституційний контроль, народний суверенітет, справедливість, суд, право, правосуддя, факт.

У юридичній літературі проблеми, пов'язані із функціонуванням вітчизняного інституту конституційного судового контролю, досліджувалися багатьма вченими, зокрема Ю. Бауліним, В. Бойком, В. Бринцевим, Ю. Грошевим, А. Головіним, М. Гультаєм, Н. Дроздович, А. Дубінським, В. Кампом, Н. Клименко, О. Коні, В. Коноваловою, М. Костицьким, Н. Костицькою-Кушаковою, В. Маляренком, О. Мироненком, М. Михеєнком, М. Погорецьким, Б. Пошвою, П. Рабіновичем, М. Сірим, А. Стрижаком, В. Шаповалом, В. Шепітьком та багатьма іншими.

Проте незважаючи на значну кількість публікацій та наукових праць, окремі актуальні питання, зокрема щодо визначення філософсько-правового статусу органу конституційної юрисдикції та методологічних засад формування доказової бази у процесі конституційного провадження, все ще залишаються мало дослідженими, що певною мірою пояснює наявність колізій та ознак правової невизначеності приписів законодавства, якими врегульовано діяльність Конституційного Суду України (далі — КСУ, Суд) як важливого елемента загальнодержавного механізму захисту прав і основоположних свобод особистості.

Теоретичною основою цього дослідження є праці філософів-правників Античної Греції та Риму, європейського Середньовіччя та Нового часу, історичні пам'ятки права, праці вітчизняних та іноземних науковців у галузі філософії та права, вітчизняні нормативно-правові акти та загальновизнані акти міжнародного права.

Метою є винайдення системи заходів щодо:

- визначення філософсько-правового змісту конституційного судового контролю як багатогранної філософсько-правової категорії;
- осмислення методологічних та процесуальних засад його застосування;
- виявлення залежностей між структурно-функціональною специфікою інституту судового контролю та характерними ознаками суспільних відносин в основних сферах життєдіяльності соціуму.

Питаннями необхідності запровадження контролю за діями влади з метою запобігання її свавіллю опікувалися видатні представники філософської думки протягом усього періоду розвитку людської цивілізації.

Зокрема, концепцію виокремлення судової влади серед інших видів державної влади, за якою «ні законодавці, ні виконавці не повинні мати ніяких повноважень стосовно суддів, які, у свою чергу, виконують функцію контролю, зокрема, шляхом перевірки законності їх дій і рішень», відстоював свого часу ще Аристотель¹.

За часів європейського Середньовіччя найбільш повно цю концепцію розвив Ш.-Л. Монтеск'є, який «сформулював три основні ознаки судової влади: незалежність, законність та справедливість, що передбачають її керування єдиними для всіх законами, визнаними справедливими більшістю суспільства»².

У сучасному цивілізованому суспільстві принцип незалежності суддів з огляду на свою значущість знайшов закріплення у таких загально визнаних актах міжнародного права, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року³, Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року⁴, Європейська хартія про статус суддів від 10 липня 1998 року⁵, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12⁶ тощо.

Як слушно зауважує суддя КСУ у відставці М. Козюбра, «чим вищий в країні авторитет суду і правосуддя, чим більшу незалежність має суд у взаємовідносинах із законодавчою і виконавчою владою, тим вищий рівень правосвідомості і демократичності самої держави, тим надійніше захищені від можливих посягань права і свободи людей»⁷.

Водночас слід зазначити, що поряд із концепцією виокремлення незалежної судової влади широкого розповсюдження свого часу отримала й концепція так званого «народного суверенітету».

Як зазначав один із її прихильників Й. Фіхте⁸, «щоб народний суверенітет не залишився порожньою фразою і уряд суворо підпорядковувався закону та про-

¹ Аристотель. Політика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. — М., 1983. — Т. 4. — 618 с.

² Монтеск'є Ш.-Л. О духе законов / Ш.-Л. Монтеск'є. — М., 1999. — 672 с.

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (від 4 листопада 1950 року // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13; 2006. — № 32.

⁴ Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. — К. : Поліграф-Експрес, 2008. — С. 19–21.

⁵ Європейська хартія про статус суддів від 10 липня 1998 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://court.gov.ua/userfiles/05.pdf>

⁶ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47E8B0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47E8B0B374B9C2257D8700495F8B)

⁷ Козюбра М. І. Принцип верховенства права і судова влада / М. І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. — 2011. — Т. 116. — С. 3–8.

⁸ Йоганн Готтліб Фіхте (нім. *Johann Gottlieb Fichte*; 1762–1814) — німецький філософ, представник німецької класичної філософії (прим. автора).

понував заснувати ефорат — постійну контрольну установу, що наглядає за владою, представники якої — ефори — обираються самим народом та є повноважними зупиняти дії виконавчої влади, якщо побачать в них загрозу правопорядку»¹.

Г. Гегель² вважав, що основну частину середньої ланки суспільства характеризує розвинений інтелект і правова свідомість народних мас, і пропонував такі засоби боротьби з можливим свавіллям і пануванням чиновників, як контроль установ суверенної влади згори і права корпорацій та об'єднань — знизу³.

М. Бакунін⁴ наголошував, що народний контроль над державною владою є найважливішою гарантією забезпечення справи свободи, що виникає в кожній країні залежно від рівня «емансипації суспільства». В усіх країнах, де встановилося представницьке правління, свобода може бути дійсною лише в тому разі, коли є дієвий контроль і нагляд за носіями влади, оскільки влада спроможна зіпсувати найкращих людей⁵.

Із часом у суспільстві визріває думка про те, що з метою запобігання свавіллю з боку влади потрібно запровадити особливий вид контролю за діями та рішеннями всіх трьох гілок влади, який відноситься до розряду конституційного контролю, а не просто законного чи галузевого. «Що ж нам все-таки вигадати, — писав Дж. Медісон⁶, — щоб на практиці забезпечити необхідний поділ законодавчої, виконавчої та судової влади, записаний в конституції? Єдина відповідь, яку можна на це дати: якщо вже всі зовнішні заходи виявляються недостатніми, заповнимо вади, створивши таку внутрішню структуру правління, щоб її складові самі стали засобом утримання кожної на відведеному їй місці. Не беруся повністю розвинути цю важливу думку, але насмілюся висловити кілька загальних міркувань, які, можливо, проллють на неї світло і допоможуть нам скласти правильне судження про принципи та структуру правління, якими вони намічені в проекті конвенту»⁷.

¹ Фіхте Й. Г. Абсолютне обґрунтування права в дійсності / Й. Г. Фіхте ; пер. з нім. В. Абашнік // Практична філософія та правовий порядок : зб. наук. ст. — Х. : Центр Освітніх Ініціатив, 2000. — С. 331–334.

² Георг Вільгельм Фрідріх Гегель (нім. *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*; 1770–1831) — німецький філософ XIX століття, який створив систематичну теорію діалектики. Її центральне поняття — розвиток — характеристика діяльності світового духу, його надрухи в царині чистої думки у висхідному ряду чимраз конкретніших категорій (прим. автора).

³ Гегель Г. В. Ф. Феноменологія духу / Г. В. Ф. Гегель ; пер. з нім. П. Таращук ; наук. ред., пер. Ю. Кушаков. — К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 548 с.

⁴ Бакунін Михайло Олександрович (1814–1876) — російський політичний діяч, один із головних ідеологів і практиків анархізму (прим. автора).

⁵ Бакунин М. А. Государственность и анархия / М. А. Бакунин. — М. : Книжный Клуб Книговек, 2014. — 704 с.

⁶ Джеймс Медісон молодший (англ. *James Madison Jr.*; 1751–1836) — 4-й Президент США (1809–1817), «Батько» Конституції США (прим. автора).

⁷ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея : пер. с англ. / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. — М. : Издательская группа «Прогресс» — «Литера», 1994. — 592 с.

Конституціоналізм, як писав Ю. Ельстер¹, — передбачає:

- по-перше, незалежність суддів;
- по-друге, наявність інституту конституційного контролю як судової гарантії конституції;
- по-третє, конституція не може тлумачитися політичними органами та партіями;
- по-четверте, конституція може бути змінена тільки за певною процедурою, яка відповідає встановленій конституційній моделі та забезпечує її жорсткість і верховенство стосовно інших правових актів².

Хоча виникнення конституційного контролю інколи відносять до часів Священної Римської Імперії³, більшість учених дотримується думки, що часом народження конституційної юстиції слід вважати початок XIX століття. Ідеться про так звану «справу Мербері проти Медісона», що розглядалася Верховним Судом США у 1803 році. У рішення за цією справою було покладено принцип «будь-який закон, що суперечить конституції, є нікчемним», який у подальшому став основою філософсько-правової доктрини і практики конституційного контролю⁴.

У спеціальній літературі в галузі конституційного права зазначається, що існують три основні теорії обґрунтування конституційного контролю:

- органічна, згідно з якою конституція — це акт установчої влади; акти органів, які передбачені конституцією і мають владу, не повинні суперечити актам установчої влади;
- інституційна, яка виходить із того, що конституція встановлює «правила гри» для органів влади, жоден із яких не повинен зазіхати на повноваження іншого;
- природно-правова (суспільного договору), яка ґрунтується на тому, що конституція встановлює правила для керуючих і керованих, перш за все гарантії прав людини і громадянина, і конституційний контроль покликаний стежити за їх дотриманням⁵.

Концепція європейської моделі конституційного контролю була розроблена Г. Кельзенем⁶. Її головна відмінність від американської полягає в тому, що конституційне правосуддя здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом. «Г. Кельзен, — зазначає П. Стецюк, — доводив, що заснування

¹ Юн Ельстер (норв. *Jon Elster*, нар. 2 лютого 1940) — відомий норвезький та американський політолог, професор соціальних наук Колумбійського університету. Автор праць із філософії соціальних наук і теорії раціонального вибору (прим. автора).

² *Elster J. Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction / J. Elster // University of Chicago Law Review. — 1996. — № 58. — P. 40–41.*

³ Священна Римська Імперія або Перший Німецький Рейх — лат. *Sacrum Romanum Imperium*, нім. *Heiliges Römisches Reich* (прим. автора).

⁴ Створення федерального державного апарату // Історія держави і права зарубіжних країн та правові системи світу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zen.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=207:2009-12-17-14-39-32&catid=20:2009-12-17-13-46-25&Itemid=29

⁵ Конституційне (державне) право зарубіжних країн : підручник : у 4 т. / відп. ред. Б. А. Страшун. — М. : БЕК, 1995. — Т. 2. — 448 с.

⁶ Ганс Кельзен (нім. *Hans Kelsen*; 1881–1973) — австрійський юрист, засновник Конституційного Суду Австрії (прим. автора).

Конституційного Трибуналу, призначеного для контролю за конституційністю законів, повністю відповідає теорії поділу влади. Він обґрунтовував це таким чином, що Конституційний Трибунал не уособлює владу в усіх її об'ємних ознаках, а лише виконує роль контрбалансу чи «негативного законодавця»¹.

«Кельзенівська доктрина нормативізму як різновид юридичного позитивізму, — пише М. Костицький, — була проявом монізму та пов'язана з філософською концепцією, згідно з якою право не повинно займатися соціальними та моральними передумовами правових постанов, а лише специфічно юридичним, нормативним змістом права, внутрішньою стороною права, себто нормативністю. Цю концепцію вчений назвав «чистим правознавством» та стверджував, що чисте правознавство — це теорія позитивного права, абсолютного позитивного права, а не спеціального правового порядку»².

У цьому контексті слід зазначити, що хоча КСУ утворений у жовтні 1996 року за європейською (кельзенівською) моделлю, у своїй діяльності він керується не позитивізмом, а принципами моральності та справедливості нормативно-правових актів, дослідження яких віднесено до його повноважень.

Так, згідно з юридичною позицією КСУ, сформульованою у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, «відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України»³.

Як слушно зауважує щодо цього Ю. Баулін, «критики догматичного розуміння права обґрунтовано вважали, що постулати цієї наукової концепції є несумісними з демократичними принципами діяльності держави, а їх запровадження становить загрозу утвердженню тоталітарних методів її управління. Не випадково саме таке розуміння сутності права стало фундаментом як радянської, так і німецької, за часів III-го Рейху, репресивної ідеології правової культури»⁴.

¹ *Стецюк П. Б.* Виникнення та розвиток правової охорони конституції як політико-правового явища / П. Б. Стецюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?i=240>

² *Костицький М. В.* Нормативізм як методологія юриспруденції / М. В. Костицький // Науковий вісник НАВС. — 2014. — № 4. — С. 17–29.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975.

⁴ *Баулін Ю. В.* Методологічні аспекти дослідження конституційності окремих положень закону в діяльності Конституційного Суду України // Методологія в праві : монографія / за заг. ред. І. Безклубого. — К. : Грамота, 2017. — 656 с.

У цьому контексті не зайве зазначити, що поняття «дотримання конституції», «конституційність закону», «конституційний судовий контроль» у радянській юридичній науці і практиці державотворення УРСР не застосовувалися, оскільки переважала концепція, за якою конституційний контроль суперечить принципу верховенства законодавчої влади, а відповідно — й принципу народного суверенітету, тож вважалося, що наділення особливого юрисдикційного органу конституційного контролю правом скасовувати акти Верховної Ради України — єдиного органу, що виступав від імені народу, — перетворювало принцип народного суверенітету на фікцію¹.

У жовтні 2016 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»². Зокрема, відповідно до нової редакції Конституції України КСУ більше не визначається як складова загальної системи правосуддя, а положення, що регламентують на конституційному рівні його діяльність, сконцентровані в окремому розділі XIII Конституції України «Конституційний Суд України». Підкреслено також, що діяльність Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості прийнятих ним рішень і висновків.

Новели в частині конституційного регулювання діяльності Суду стосуються не тільки повноважень та конституційного статусу, а й практично всіх аспектів його функціонування, у тому числі гарантій незалежності, недоторканності суддів, порядку та умов їх призначення і звільнення тощо.

Ще однією новелою Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» є запровадження інституту конституційної скарги як альтернативи інституту звернення фізичних та юридичних осіб з питань надання офіційного тлумачення законів України.

Загалом такі зміни слід оцінити позитивно, оскільки вони відповідають не тільки статусу КСУ як органу конституційної, а не загальної юрисдикції, а й загально-визнаній практиці європейського конституційного правосуддя.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) КСУ 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 України³.

На виконання цього завдання, як зазначає Ю. Баулін, Суд розглянув питання щодо конституційності норм більше ніж 150 законів та інших правових актів, понад 100 положень яких було визнано неконституційними, що відповідно до статті 152 Конституції України мало наслідком втрату ними чинності з дня прийняття відповідного рішення.

¹ Баулін Ю. Двадцять років вітчизняної конституційної юрисдикції: здобутки та перспективи / Ю. Баулін // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4/5. — С. 23–40.

² Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII // Голос України. — 2016. — № 118.

³ Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2017. — № 35. — Ст. 376.

Здебільшого підставами для визнання неконституційними зазначених норм права було порушення ними прав і основоположних свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України, у тому числі права людини на життя, особисту недоторканність та свободу пересування, об'єднання у професійні спілки для захисту своїх трудових і соціально-економічних інтересів, соціальний захист, права вільно обирати та бути обраними до органів державної влади тощо¹.

Враховуючи обов'язковість рішень Суду, можна говорити про те, що рішення, юридичні позиції КСУ, поряд із конституційними нормами та міжнародно-правовими актами, що проголошують й унормовують статус суддів та їх незалежність, є тим наріжним каменем, на якому має базуватися національне законодавство у сфері судочинства, статусу суддів та правосуддя.

Водночас слід констатувати, що незважаючи на більш ніж двадцятирічний період роботи Суду, наукова думка не приділяла та й не приділяє нині достатньої уваги дослідженню методологічних та процесуальних аспектів його діяльності, що, на нашу думку, має наслідком наявність колізій та правової невизначеності окремих норм законодавства в галузі конституційного правосуддя.

Як приклад можна навести зауваження судді КСУ О. Литвинова щодо частини третьої статті 89 Закону, згідно з якою «якщо Суд, 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 вказує на це у резолютивній частині рішення». Він слушно зауважує, що «правова визначеність останньої частини цього припису викликає сумнів, оскільки не зрозуміло, чи йдеться виключно про «резолютивну частину рішення», чи також про його мотивувальну частину, в якій за сталою практикою конституційного правосуддя викладається аргументація рішення... у цьому випадку Конституційний Суд України повинен... принаймні вказати у мотивувальній частині рішення, чому він вважає неконституційним тлумачення загального суду та яким положенням Конституції України воно не відповідає»².

Слід також погодитись із суддею КСУ у відставці А. Головіним, який звертає увагу на відсутність законодавчого врегулювання процесу виконання припису частини третьої статті 152 Конституції України, згідно з яким «матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку»³. До цього слід додати, що шкода, яка підлягає сатисфакції, може бути завдана й «діями», хоча статті 150, 151 та 151¹ Конституції України, якими визначено виключний перелік повноважень КСУ, вирішення питань неконституційності дій до цих повноважень не відносять.

¹ Баулін Ю. Двадцять років вітчизняної конституційної юрисдикції: здобутки та перспективи / Ю. Баулін // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4/5. — С. 28–29.

² Литвинов О. М. Тлумачення законодавчої норми при розгляді справи за конституційною скаргою: проблеми застосування / О. М. Литвинов // Вісник Конституційного Суду України. — 2018. — № 1. — С. 79–85.

³ Головін А. С. Окремі питання, пов'язані з запровадженням інституту конституційної скарги у вітчизняному законодавстві / А. С. Головін // Право України. — 2013. — № 1/2. — С. 244–253.

Відповідно до статті 153 «порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, ... процедура розгляду ним справ ... визначаються Конституцією України та законом». У цьому контексті виникають сумніви щодо конституційності положення частини другої статті 3 Закону, згідно з яким «відповідні правила процедури розгляду ним (КСУ — Н. Ш.) справ установлює згідно з цим Законом Регламент Конституційного Суду України».

Залишилося поза увагою законодавця та мало дослідженим наукою питання доказування в конституційному процесі, хоча у юриспруденції є загальновизнаним, що обґрунтованість рішення, обов'язковість якого в акті КСУ є конституційною вимогою (частина друга статті 147), зумовлена наявністю доказів, у нашому випадку, зокрема, щодо конституційності або неконституційності оскарженого нормативно-правового акта. «Під доказуванням у судовому конституційному процесі, — пише М. Костицький, — слід розуміти певний процес пізнання суб'єктами цього процесу — суддями і КСУ в цілому, який реалізовується як збирання, перевірка й оцінка доказів»¹.

На нашу думку, однією з причин наявності цих та інших колізійних і не визначених у правовому розумінні норм у законодавстві, що регулює діяльність КСУ, є те, що законодавець скомпонував у Законі одночасно організаційні, правовизначальні та процесуальні питання конституційного судочинства. Як правило, ці аспекти судової діяльності регулюються окремими актами; організаційні — законом про судоустрій та статус суддів; загальні засади права — кримінальним, цивільним та іншими кодексами, процесуальні — процесуальними кодексами.

З огляду на запровадження інституту конституційної скарги стає актуальним питання розробки та прийняття Процесуального кодексу конституційного провадження, яким мають бути врегульовані порядок, правила та процедура розгляду Судом справ за конституційними поданнями, зверненнями та скаргами.

Ще одним аспектом діяльності КСУ, який також недостатньо досліджений фахівцями в галузі конституційного права, є методологічні засади конституційного провадження. У цій царині можна відзначити лише «розвідки» В. Кампа², Ю. Бауліна та ще деяких нечисленних авторів.

Зокрема, Ю. Баулін, виходячи з характерної діяльності КСУ, який, на його думку, виконує функції «суду права», а не «суду факту», окрім загальнофілософських методів, відносить до методологічного інструментарію вітчизняного конституційного судочинства й метод абстрагування³ конкретних обставин, що слугували підставою для порушення клопотання про вирішення питань, які належать до компетенції Суду та які, як правило, детально викладено у конституційному поданні або зверненні⁴.

¹ Костицький М. В. Доказування в конституційному судовому процесі / М. В. Костицький // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4/5. — С. 158–163.

² Кампо В. М. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні: науковий огляд / В. М. Кампо // Право України. — 2014. — № 6. — С. 158–170.

³ Абстрагування — від лат. *abstrahere* — «відволікати» (прим. автора).

⁴ Баулін Ю. В. Методологічні аспекти дослідження конституційності окремих положень закону в діяльності Конституційного Суду України // Методологія в праві: монографія / за заг. ред. І. Безклубого. — К.: Грамота, 2017. — С. 70.

«Суд права, — пише В. Кампо, — має справу з правовими актами (перевіряє їх конституційність ... надає їх тлумачення¹, з'ясовує межі дії цих актів тощо). Класичним судом права є Конституційний Суд України, а в деяких країнах судом права є відповідний верховний суд. Останній може мати і дуалістичну природу (суду права і фактів)»². Як еталон суду права, а не факту, в юридичній літературі відзначено також касаційний суд, у провадженні якого предметом касаційного контролю виступає лише законність оскарженого судового рішення, а оцінка спірних фактів є неможливою, оскільки вони вважаються встановленими (преюдиціальними) і не можуть бути знову оскаржені при касації³.

На нашу думку, визначення КСУ як суду виключно «права» у методологічному та процесуально-доказовому аспектах є дискусійним і потребує аналізу понять «право» та «факт».

У цьому контексті слід зазначити, що в юридичній науці поняття «право» тлумачиться неоднозначно.

Так, «право — це система соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечуються державою та мають ключове значення у регулюванні правопорядку на національному і міжнародному рівнях»⁴.

«Право, — зазначається у підручнику з теорії держави і права, — це обумовлена природою людини і суспільства система регулювання суспільних відносин, що виражає свободу особистості та якій притаманні нормативність, формальна визначеність в офіційних джерелах і забезпеченість можливістю державного примусу»⁵.

В. Серьогін, вважає, що право — це «законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни. Система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або більшості народу»⁶.

¹ Згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII до повноважень КСУ віднесено офіційне тлумачення виключно Конституції України (прим. автора).

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 1. — С. 54.

³ Гражданский процесс зарубежных стран (Франция и Англия) : учеб. пособие для аспирантов / ред. В. Ю. Кулакова. — М. : Проспект, 2017. — 256 с.

⁴ Право // Юридична енциклопедія : в 6 т. / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Українська енциклопедія, 2003. — Т. 5. — 736 с.

⁵ Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — 2-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2002. — 616 с.

⁶ Серьогін В. С. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування : монографія / В. С. Серьогін. — Д. : Грані. — 2014. — 124 с.

Право, за визначенням професора В. Нерсесянца, — «це форма суспільних відносин незалежних суб'єктів, підпорядкованих у своїй поведінці загальній нормі»¹.

«Оскільки прихильники феноменологічного підходу до розуміння права, — зазначає Ю. Сайфуліна, — особливо його екзистенціального напрямку (напряму Хайдеггера²), вважають основою права конкретну життєву ситуацію чи правовідносини, право знаходить свою реалізацію з прийняттям рішення в конкретній, юридично значущій ситуації»³.

Незважаючи на певні відмінності цих та деяких інших визначень поняття «право», в юридичному розумінні його узагальнено можна визначити, зокрема, як таке, що складається з норм та актів, якими регулюються правовідносини у суспільстві. Таким чином, предметом конституційного провадження КСУ як «суду права» слід визначити питання конституційності нормативно-правових актів, що підпадають під його юрисдикцію. До винятку із загального правила слід віднести передбачені пунктом 28 частини першої статті 85 Конституції України повноваження надавати висновки щодо актів Верховної Ради АРК не тільки з питань конституційності, а й їх законності.

Натомість факт (від лат. *factum* — зроблене) в юридичній літературі визначається як філософсько-правова категорія, що має виражену суб'єктно-об'єктну природу, яка охоплює справжню подію або наслідок діяльності (онтологічний аспект) і вживається для вираження особливого різновиду емпіричного знання, яке, з одного боку, здійснює вихідні емпіричні узагальнення, будучи безпосередньою основою теорії або здогадки, а з другого — має у своєму змісті сліди семантичного впливу останніх (логіко-гносеологічний аспект)⁴.

Юридичні факти — це конкретні життєві обставини, з наявністю та/або відсутністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правових відносин. Юридичні факти є життєвими обставинами (діями та подіями, наявними або відсутніми, такими, що залежать або не залежать від волі людини), що прямо або опосередковано визначені гіпотезою норми права; саме вони є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин⁵.

«Для вирішення судової справи, — пише С. Будилін, — суд вирішує питання факту (чи мали місце ті чи інші фізичні події або ментальні стани) і питання права (які загальнообов'язкові правила застосовані у справі). Питання факту і права

¹ Нерсесянц В. С. Філософія права : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. — М. : Инфра-М. — Норма, 1997. — 652 с.

² Мартін Хайдеггер (Гайдеггер) (нім. *Martin Heidegger*; 1889–1976) — німецький філософ, один із найбільших філософів ХХ століття. Створив вчення про Буття як основоположної і невизначеної, але до всіх причетної стихії світобудови. Один із основоположників німецького екзистенціалізму (прим. автора).

³ Сайфуліна Ю. В. Феноменологічний підхід до розуміння права / Ю. В. Сайфуліна // Науковий вісник Чернігівського університету. — 2011. — Вип. 597. — С. 28–33.

⁴ Адміністративне право України : словник-довідник / В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. — Д., 2001. — 196 с.

⁵ Явор О. Юридичні факти в сімейному праві: теоретико-прикладний аспект / О. Явор // Юридичні факти в системі правового регулювання : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 листопада 2015 р.). — 2015. — С. 601–606.

вирішуються судами по-різному: перші — на підставі оцінки доказів, другі — на підставі правового та логічного аналізу¹.

Отже, для вирішення питання, чи є КСУ виключно «судом права» або має дуалістичну правову природу (суду права і фактів), чого, за умови запровадження інституту конституційної скарги, не виключає й В. Кампо², слід вирішити низку питань.

По-перше, чи можна вважати встановленням юридично значущих обставин — фактом у правовому розумінні — визнання органом конституційної юрисдикції неконституційним закону (окремих його положень)?

По-друге, чи ґрунтується рішення КСУ³ про неконституційність правового акта у тому числі на факті порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення та набуття чинності, на дослідженні та оцінці доказів, чи виключно на правовому і логічному аналізі?

По-третє, чи є рішення Суду підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин як характерної ознаки юридичного факту?

Автор не має наміру нав'язувати нікому свою думку з порушених питань, натомість запрошує читачів «Вісника Конституційного Суду України» приєднатися до дискусії, що, на його думку, сприятиме формуванню науково обґрунтованого, законодавчо досконалого, сучасного розуміння філософсько-правових та процесуально-методологічних засад діяльності вітчизняного органу конституційної юрисдикції як важливого елемента загальнодержавного механізму захисту прав, свобод та законних інтересів громадян правової, демократичної та соціальної Української держави.

Шаптала Н. Конституционный судебный контроль: исторические предпосылки, философско-правовые и процессуально-методологические основы. *Статья посвящена изучению исторических предпосылок, философских, правовых (юридических), процессуальных и методологических основ конституционного судебного контроля как важного элемента общегосударственного механизма защиты прав, свобод и законных интересов граждан.*

Автор также поднимает актуальные, однако мало изученные проблемы определения философско-правового статуса органа конституционной юрисдикции и методологических основ формирования доказательной базы в процессе конституционного производства.

Ключевые слова: *доказательство, законность, законодательство, конституционный контроль, народный суверенитет, справедливость, суд, право, правосудие, факт.*

¹ Будылин С. Л. Вопрос права или вопрос факта? Доказывание и кассация / С. Л. Будылин // Вестник ФАС Уральского округа. — 2014. — № 2. — С. 79–124.

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 1. — С. 54.

³ Йдеться про рішення Конституційного Суду України не як вид його актів, а як результат дослідження питань, порушених у конституційному поданні, зверненні або скаргі (прим. автора).

Shaptala N. Constitutional judicial control: historical preconditions, philosophical-legal and procedural-methodological principles. *The article is devoted to the research of historical preconditions, philosophical, legal, procedural and methodological principles of constitutional judicial control as an important element of the national mechanism of protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens.*

The author also raises the actual, yet little-researched problems of determining the philosophical and legal status of a body of constitutional jurisdiction and the methodological foundations for the formation of evidence base in the constitutional process.

Key words: *evidence, legality, legislation, constitutional control, people's sovereignty, justice, court, law, justice, fact.*

ВІШАНУВАННЯ ПАМ'ЯТІ ВИДАТНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІСТА

**Доктрина європейських спільних
демократичних цінностей
професора Л. Юзькова:
історія і сучасність**

В. Кампо

кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України у відставці

«Не просіть у Бога того, що може дати Конституція»

*Т. Джефферсон,
3-й Президент США*

«Маючи художнє сприйняття дійсності, він (професор
Л. Юзьков. — В. К.) в усьому прагнув досконалості змісту і форми»

*М. Корнієнко,
суддя Конституційного Суду України у відставці*

«З відходом в інший світ Леоніда Юзькова Україна втратила
прекрасну людину, авторитетного вченого, справжнього держав-
ника»

*Б. Футей,
суддя Федерального суду претензій США*

У статті розкривається зміст доктрини європейських спільних демократичних цінностей (гідності та прав людини, верховенства права і конституційної демократії) професора Л. Юзькова, першого Голови Конституційного Суду України, а також роль цієї доктрини у розробленні першого офіційного проекту Конституції України 1992 року та подальший її розвиток у чинній Конституції України, практиці реалізації останньої тощо.

Ключові слова: доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова, проект Конституції України 1992 року, Конституція України у редакції 1996, 2004 і 2014 років, гідність і права людини, верховенство права, конституційна демократія.

Вступ

Світовий конституціоналізм знає чимало історій про інтелектуалів-конституціоналістів — духовних натхненників конституцієдавчих процесів та конституційних проектів у тих чи інших країнах, чи то йдеться про батьківщину сучасного конституціоналізму — США (А. Гамільтон (1757–1804), Дж. Медісон (1751–1836) та інші), чи про будь-яку іншу державу, що прийшла до розробки та прийняття своєї конституції через формування її інтелектуалами відповідної конституційної доктрини.

Як показує історичний досвід, конституції в демократичних країнах, укладені на основі конституційних доктрин і проектів вчених-інтелектуалів, мають особливу стійкість та часом зберігають свою актуальність, навіть якщо в державі відбулися глибокі історичні зміни. Проте трапляється так, що на роль ідеологів конституції можуть претендувати також політики. Наприклад, у повоєнній Франції Ш. де Голль (1890–1970) — її Прем'єр-міністр і Президент — виконав саме таку роль.

Однак незалежно від суб'єктів формування ідеології — вчених-інтелектуалів чи політичних лідерів — демократичні конституції мають відповідати певним вимогам. У країнах Європи такими основними стандартами виступають їх спільні демократичні цінності — захист гідності та прав людини, верховенство права і конституційна демократія.

Передумови формування доктрини професора Л. Юзькова

Ключову роль у підготовці першого офіційного проекту Конституції України 1992 року (далі — Конституційний проект 1992 року) відіграли вчені-конституціоналісти, до того ж різних спеціальностей — теорії держави і права, адміністративного, конституційного та кримінального права. Цей проект був заснований на європейських спільних демократичних цінностях і фактично став прообразом другої демократичної Конституції України 1996 року¹.

Після всенародного обговорення Конституційного проекту 1992 року було розроблено новий проект Конституції України 1993 року, який законодавцем не розглядався. Однак Конституційний проект 1992 року має своє особливе значення, адже саме в ньому можна віднайти первинний погляд професора Л. Юзькова на конституційні проблеми, що мали місце у тогочасній Україні. Тому надалі ми звертатимемося саме до цього проекту.

Конституційний проект 1992 року своїм змістом суттєво відрізнявся від понад десяти проектів Конституції України, підготовлених на 1992 рік політичними партіями, окремими народними депутатами та вченими, які готували їх під кутом зору своїх ідеологічних, політичних, філософських, наукових та інших позицій, що відображали інтереси лише окремих соціальних прошарків і груп українського суспільства.

Високий, якісний рівень Конституційного проекту 1992 року та його загальнонародний характер відзначали політики демократичного спрямування і науковці, громадські діячі та зарубіжні експерти, але не більшість Верховної Ради України,

¹ На нашу думку, першим демократичним Основним Законом в Україні була Конституція Української Народної Республіки 1918 року.

яка посіла щодо нього обструкціоністську позицію і фактично відмовилася приймати через його глибоко демократичний зміст.

У роботі над Конституційним проектом 1992 року також брали участь деякі українські парламентарі, але вони великого впливу на нього не мали. Офіційний патронат над підготовкою Конституційного проекту 1992 року здійснювали Президент України Л. Кравчук та Голова Верховної Ради України І. Плющ (1941–2014), але жоден із них не претендував на авторство та ідеологічне керівництво цим проектом.

Сьогодні видається очевидним, що чинна Конституція України в редакції 2014 року базується на європейських спільних демократичних цінностях. Але тоді, у 1992 році, коли незадовго до того — в радянські часі — верховенство права, конституційна демократія, конституційна юстиція, парламентаризм та багато інших демократичних понять і категорій вважалися суто буржуазними та ворожими для радянських народів, у тому числі й українського, ситуація виглядала інакше.

Тому Конституційний проект 1992 року був духовним та інтелектуальним проривом тієї групи українських вчених і політиків, які піднялися над радянським минулим і зробили рішучий крок у демократичне майбутнє України. Крок, роль і значення якого не завжди розуміють наші сучасники, і не тому, що вони інші за попередників, а через погану поінформованість.

Причиною цього є практика замовчування у пострадянській юридичній науці (як було колись із Голодомором 1932–1933 років, національно-визвольною боротьбою 1940–1950-х років тощо). Замовчування питань переходу України від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії фактично є продовженням традицій радянського минулого, коли юридична наука була інструментом тоталітарного соціалізму. Тепер це приховування вигідне українському політичному класу, який не зацікавлений в обговоренні дискусійних питань переходу до конституційної демократії.

По суті, авторство Конституційного проекту 1992 року було колективним, але найбільша відповідальність за його ідеологію і текст лягла на плечі професора Л. Юзькова — першого серед рівних. Саме він очолював робочу групу Конституційної комісії Верховної Ради України (далі — Конституційна комісія), що працювала над цим проектом, та буквально як скульптор ліпив його у процесі дискусій із колегами на засіданнях цієї групи, постійно вдосконалюючи.

Завдяки своїм непересічним талантам теоретика демократичного врядування та організатора конституційної науки професору Л. Юзькову за відносно короткий термін вдалося розробити доктрину європейських спільних демократичних цінностей та об'єднати навколо неї членів робочої групи, а отже, і Конституційної комісії. Це дало плідні результати, відчутні навіть сьогодні.

Доктрина європейських спільних демократичних цінностей фактично стала основою конституцієдавчого процесу (не плутати з конституційним процесом, який є значно ширшим поняттям) в Україні у 1990–1995 роках та підготовки офіційного Конституційного проекту 1992 року. Вона відображена у наукових працях професора Л. Юзькова, його виступах та проектах державних актів, які готувалися під його науковим і практичним керівництвом та ним редагувалися.

До актів, які з позицій європейських спільних демократичних цінностей готував професор Л. Юзьков, зокрема, належать Декларація про державний суверенітет

України 1990 року, Акт проголошення незалежності України 1991 року, проект Закону України «Про Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України» 1994 року та багато інших документів. Але головним серед них, без сумніву, був Конституційний проект 1992 року, який став вершиною у державотворчій діяльності його головного ідеолога та архітектора.

Професор Л. Юзьков представляв зазначений проект на засіданнях Конституційної комісії, на різних громадських і наукових форумах тощо. Згодом цей проект був розглянутий Конституційною комісією, а потім і самою Верховною Радою України; перша його схвалила, а друга, на жаль, фактично відмовилася його приймати.

Відомо, що в Україні є чимало видатних конституціоналістів, але конституціоналістів-подвижників, які можуть пожертвувати життям заради своєї професійної діяльності — мало. До останніх належав, зокрема, Леонід Петрович Юзьков (1938–1995), доктор юридичних наук, професор, член Конституційної комісії Верховної Ради України (1990–1995), член Державної думи України (1992), Голова Конституційного Суду України (1992–1995), член-засновник Академії (нині — Національної) правових наук України, член Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) тощо.

У 1990–1995 роках в Україні не було (і на сьогодні немає!) більш затребуваного фахівця-конституціоналіста, ніж професор Л. Юзьков. За своєю юридичною спеціалізацією він був адміністративістом, але за внутрішнім покликанням — конституціоналістом. Адміністративне право давало йому знання організації виконавчої влади, проте його більше цікавило конституційне життя з його високим рівнем суспільних відносин та правових механізмів їх регулювання.

Професор Л. Юзьков народився і тривалий час жив у часи сталінської Конституції СРСР 1936 року, що мала на меті виховати у радянських людей почуття гвинтиків у механізмі тоталітарної державної влади. У тогочасній Українській РСР також діяла своя республіканська Конституція 1937 року, що виконувала таку саму роль.

Проте завдяки освіті, культурі, науці та природному таланту професор Л. Юзьков швидко збагнув, що справжня роль людини — зовсім не бути гвинтиком того жакливого механізму, що всіх духовно пригнічував і робив добровільними рабами. Її призначення він бачив у розкритті власних творчих можливостей та самореалізації.

Професор Л. Юзьков особисто показував приклад творчої самореалізації як вчений-новатор і людина європейської культури. Фактично, він був чужим серед «своїх» і своїм серед «чужих»; словом — біла ворона. За свої наукові та громадянські позиції він неодноразово піддавався суворій критиці та звинуваченням з боку ортодоксів-партократів, викликав заздрощі серед своїх менш талановитих колег тощо.

Проте коли в радянській владі у Києві виникали складні публічно-правові проблеми, партократи згадували про непересічного вченого-юриста і зверталися до професора Л. Юзькова по допомогу, бо знали: вона буде кваліфікованою. Так, він був залучений до підготовки проекту Конституції Української РСР 1978 року — останньої радянської конституції.

Робота над зазначеним проектом не вирізнялася особливою творчістю: була Конституція СРСР 1977 року і вимагалось підготувати проект Конституції Україн-

ської РСР, застосувавши відповідні правила конституційної техніки, що мав бути майже на 100 % тотожний союзному зразку. Одночасно ця робота збагачувала професора Л. Юзькова досвідом конституційного моделювання, що згодом — в умовах уже незалежної України — стане йому в нагоді.

Звичайно, вченому довелося глибоко переосмислити суспільно-політичні цінності, пов'язані з переходом українського суспільства від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії. Він був до цього внутрішньо готовий і з цим завданням швидко впорався, бо вже давно переконався, що цей соціалізм став історичним гальмом суспільного та цивілізаційного розвитку України.

Згодом — після проголошення незалежності України у 1991 році — Конституція УРСР 1978 року (зі змінами 1990–1993 років) буде служити незалежній державі аж поки парламент не прийме нову Конституцію України 1996 року. Щоправда, остання, як уже зазначалося, була нічим іншим, як більш вдосконаленим варіантом Конституційного проекту 1992 року.

При опрацюванні вказаного проекту високий авторитет професора Л. Юзькова тримався не тільки на його особистих творчих здобутках, попередньому досвіді роботи з конституційними проектами, а насамперед на його глибокому розумінні цивілізаційних, суспільно-політичних змін, що відбувалися в Україні після проголошення її незалежності. Він одним із перших зрозумів, що майбутнє конституційної системи України — в її освоєнні європейськими спільними демократичними цінностями.

Сам професор Л. Юзьков опанував ці цінності у період радянської перебудови (1985–1991), що намагалася їх застосувати для модернізації радянської тоталітарної системи. Йому було порівняно легше це зробити, ніж декому іншому, оскільки він тривалий час активно займався наукою управління¹. Остання формально є дисципліною, що вивчає теоретичні питання управління організаціями та людьми (менеджменту), але в її основі були методологія та цінності західного світу, що не могло пройти повз увагу талановитого вченого.

Питання про доктрину європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова як про складову революційної доктрини переходу від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії практично не розглядаються ні конституційною наукою, ні іншими галузевими юридичними дисциплінами. Щоправда, є винятки², увагу вчених переважно привертають його погляди на доктрину українського конституціоналізму³, а також конституцієдавчого процесу⁴ тощо.

¹ Див.: *Цветков В. В.* Наука управління і місцеві ради / В. В. Цветков, Л. П. Юзьков, О. Ф. Фрицький. — К.: Вища школа, 1970. — 439 с.

² Див., напр.: *Орзіх М.* Конституційні ідеї Л. Юзькова та європейський вимір конституційно-реформаторських перспектив в Україні // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: збірка наукових праць на пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 38–43.

³ Див., напр.: *Стецюк П.* Конституціоналізм Л. Юзькова (спроба системного аналізу) // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: збірка наукових праць на пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 60–64.

⁴ Див., напр.: *Скомороха В.* Новітній конституційний процес в Україні у працях Л. Юзькова // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: збірка наукових праць на пошану

Проблема криється, звичайно, у колективному світогляді науки конституційного права, який формально є посткомуністичним, а фактично — зорієнтований ще на ідеологію (пост)радянської перебудови. Парадокс, але для панівної в державі нормативістсько-позитивістської школи конституційного права у період 1990–1995 років в Україні відбулися лише нормативно-правові зміни.

Так, професор В. Федоренко, проводячи періодизацію історії сучасної Конституції України, пише, що період 1990–1996 років ознаменувався здобуттям незалежності України, утвердженням основ конституційного законодавства, складним процесом підготовки та прийняття Конституції України 1996 року¹. Тобто про перехід України від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії та про роль, яку відіграла конституційна доктрина, в тому числі доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова, у формуванні нової конституційної філософії держави, професор В. Федоренко взагалі не згадує.

Таке «звільнення» науки конституційного права від політико-ідеологічного підтексту формує викривлене уявлення про те, що вона може існувати поза суспільно-політичними реаліями. Схожі підходи у цій науці — непоодинокі.

Так, у деяких посібниках із зазначеної дисципліни взагалі не подаються матеріали про історію Конституції України, а отже — немає й згадок про теоретичний і практичний внесок професора Л. Юзькова та інших вчених у розбудову конституційної системи України упродовж 1990–1995 років². Проте саме він «протягом майже шести років був інтегратором конституційного процесу в Україні»³.

У деяких навчальних і науково-популярних виданнях у розділі про історію Конституції України професор Л. Юзьков згадується, але його роль фундатора сучасної конституційної доктрини — ні, хоча й визнається, що перший Конституційний проект 1992 року, розроблений робочою групою під його керівництвом, «привернув серйозну увагу як вітчизняних, так і зарубіжних спеціалістів»⁴.

Отже, сьогодні доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова ще не отримала належної оцінки й визнання вченими-конституціоналістами та науковцями інших юридичних спеціальностей. І це нічим не можна пояснити, крім як інерцією юридичної науки, що з радянських часів звикла до ідеологічного і політичного пристосування.

першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України ; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій ; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 50–59.

¹ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник (До 20-ї річниці Конституції України та 25-ї річниці незалежності України) / В. Л. Федоренко. — К. : Ліра-К, 2016. — С. 92.

² Див., напр.: Совгіря О. В. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. / О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 61–62.

³ Шаповал В. М. Історія Основного Закону (конституцїєдавчий процес в Україні у 1990–1996 роках) / В. М. Шаповал, А. В. Корнеєв. — Х. : Фоліо, 2011. — С. 54.

⁴ Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. — Т. 1. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Юридична думка, 2006. — С. 379.

Проте після Революції Гідності (зима 2013–2014 років) питання про доктрину європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова набуло особливо важливого значення, оскільки вони стали фундаментом для трансформаційних процесів в Україні. Як зазначає посол Європейського Союзу (далі — ЄС) в Україні, люди на Євромайдані заявили про своє бажання будувати державу, справедливу й відкрити для кожного громадянина, державу, що спирається на європейські принципи верховенства права, демократії та прав людини¹. Крім цього, Україна зобов'язалася впроваджувати зазначені цінності, підписавши у 2014 році Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі — Угода 2014 року).

Сьогодні у всіх світових рейтингах захисту гідності та прав людини, утвердження верховенства права і конституційної демократії Україна посідає дуже низькі, недостойні її місця. Хоча саме європейські спільні демократичні цінності для України — ключ до її вступу в НАТО та ЄС, і поки країна не досягне відповідних стандартів їх втілення — вона не зможе реалізувати свої євроатлантичні амбіції.

Український народ здатний належним чином опанувати та впроваджувати європейські спільні демократичні цінності — треба тільки створити умови. Адже досить українцеві виїхати в Європу, як він стає і законотворчим, і діяльним, і відповідальним тощо.

А вдома його дезорієнтує український політичний клас, який нехтує Конституцією України та підмінює визначені нею цілі (незалежна, демократична, соціальна, правова держава — стаття 1) своїми корпоративними інтересами. Тому громадянам буває важко реалізувати та захистити свої гідність, права і законні інтереси, добиватись утвердження верховенства права та конституційної демократії.

У цих умовах спостерігається певна втома української юридичної науки від труднощів і невдач, що не в останню чергу викликані відставанням її методології та теорії від потреб вирішення актуальних проблем правознавства. Складається враження, що сьогодні ця наука втратила чіткі орієнтири щодо мети і завдань свого розвитку, а отже — і розвитку країни.

На нашу думку, найглибше вивчення та застосування доктрини європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова має додавати українським вченим-юристам впевненості в тому, що Україна розвивається у природному для неї історичному та цивілізаційному напрямі, а роль юридичної науки зростатиме. Ця доктрина переконує, що зазначені цінності є продуктом внутрішнього розвитку України, а не кимось нав'язаними, як іноді говорять злі язички.

Впевненість юридичної науки у своєму майбутньому, очевидно, зростатиме, бо сьогодні формується нове покоління наукових лідерів юзьковського типу, здатних відродити в ній інноваційні підходи та смак до масштабного мислення. Ці питання особливо актуальні для конституційної науки², яка разом із теоретико-

¹ Жодного виправдання затримці: стаття посла ЄС про пріоритети України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/12/7077315/>

² Детальніше про конституційну науку в Україні див., напр.: Кампо В. До питання про модернізацію української конституційної науки / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2017. — № 6. — С. 96–102.

філософськими науками права нині виконує роль авангарду в реформуванні юридичної науки. Але при цьому згадані науки повинні звільнитися від таких пострадянських вад, як плагіат (незалежно від джерел переписування — вітчизняних чи зарубіжних), надмірна комерціалізація, виконання політичних замовлень, меншовартість, малоросійство тощо.

Без перебільшення можна сказати, що доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова — це його найбільший здобуток як теоретика і практика конституційної держави. По суті, ідеї про зазначені цінності духовно надихали його самого та слугували для нього дороговказними зірками у державотворчому процесі.

Одним із головних уроків вченого-конституціоналіста є ідея про те, що в основі розбудови держави має бути Конституція України. Без конституційного фундаменту її будівництво скоріше нагадуватиме спорудження землянки, аніж будинку. Проте вже понад два десятиліття український політичний клас через свій конституційний нігілізм, успадкований від радянських часів, фактично під виглядом правової держави будує переважно неконституційну державу, засновану на тіншовій конституції, тобто сукупності тіншових угод, звичаїв, прецедентів тощо.

У 1990–1995 роках професор Л. Юзьков усе це бачив, але все ж вірив у повернення України в сім'ю європейських народів через прийняття демократичної Конституції України та перетворення її в першооснову державного і суспільного життя. Як відомо, така Конституція була прийнята у 1996 році, але як реальний фундамент держави вона переважно не відбулася.

Публічні розмови про те, що сьогодні європейці відмовляються від цих цінностей — не більше ніж спрощення, які не можуть вплинути на актуальність зазначеної доктрини професора Л. Юзькова. Звичайно, що державне життя не стоїть на місці, а тому європейські народи змушені шукати нові форми самовираження, серед яких, не виключено, є і будуть й дещо відмінні від класичних.

Проте відмовлятися від європейських спільних демократичних цінностей європейці жодним чином не хочуть і не будуть — це їх багатостолітня історія, починаючи від німецького магдебурзького права та англійської Великої хартії вольностей 1215 року і до наших днів — з їх електронною демократією тощо. Тому під впливом нових проблем і викликів європейські народи перебувають у пошуках нових філософських, конституційних та інших національних і наднаціональних ідей.

Однак від цього доктрина європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова не лише не втрачає свою актуальність. Навпаки, вона суттєво зростає, до того ж не тільки для правової спільноти, а й для українського політикуму, наприклад, у плані формування нового покоління державних менеджерів в Україні рівня європейських суперлідерів, як Президент Франції Е. Макрон та канцлер Австрії С. Курц. На таких лідерів є високий попит в українському суспільстві¹.

Для формування таких менеджерів в Україні потрібне оволодіння широким спектром знань, у тому числі доктриною європейських спільних демократичних

¹ Див., напр.: *Позняк-Хоменко Н.* Чи діждемося свого Макрона? Мода на «молоді» обличчя в Україні не приносить очікуваних якісних змін / *Н. Позняк-Хоменко // Україна молода.* — 2018. — 13 лютого. — С. 4.

цінностей професора Л. Юзькова. Вже чверть століття Україна шукає таких лідерів, але й сьогодні мало хто з українських політиків і громадських діячів добре знається на цих цінностях, а тим більше — на їх впровадженні у своїй публічній діяльності.

Доктрина спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова умовно складається з трьох частин: доктрина конституційної демократії, доктрина гідності та прав людини і доктрина верховенства права. Кожна з цих доктрин має свої особливості та місце у системі поглядів професора Л. Юзькова на європейські спільні демократичні цінності.

Зрозуміло, що між поняттями «гідність і права людини», «верховенство права» та «конституційна демократія» існує певне співвідношення. Якщо в країні немає конституційної демократії, то захист гідності та прав людини є умовним, а верховенство права взагалі не потрібне. Власне, за таким суспільно-політичним сценарієм функціонують тоталітарні та меншою мірою — авторитарні політичні режими.

Конституційна демократія, насамперед, спирається на демократичний конституційний лад, який є основною гарантією гідності та прав людини, а також утвердження верховенства права. Так функціонують демократичні політичні режими і саме тому в системі європейських спільних демократичних цінностей ключовим елементом є конституційна демократія. Досвід підтверджує: де діє остання, там добре захищені гідність і права людини, а також реально впроваджується принцип верховенства права.

Отже, досліджуючи доктрину європейських спільних демократичних цінностей професора Л. Юзькова, необхідно передусім аналізувати проблеми становлення конституційної демократії, далі — питання захисту гідності та прав людини, і вже потім — верховенства права. Звичайно, цей висновок — не аксіома, а лише авторська позиція.

Доктрина конституційної демократії

Ця частина доктрини про європейські спільні демократичні цінності професора Л. Юзькова має важливе значення для формування громадянського суспільства, яке здійснило дві демократичні революції — Помаранчеву (2004 рік) та Революцію Гідності, що суттєво підірвали монополію на владу українського політичного класу. На жаль, ці революції не привели до повного перезавантаження державної влади, але вони зміцнили суспільство багатим досвідом боротьби проти свавілля і несвободи.

Слід зазначити, що Україна сьогодні робить уже четверту спробу запровадити конституційну демократію. Вперше це відбулося після проголошення її незалежності у 1991 році; вдруге — у 1996 році, коли була прийнята Конституція України; втретє — після Помаранчевої революції та вчетверте — після Революції Гідності. Кожна з цих спроб дуже важлива для українського народу, який таким чином демонстрував собі і всьому світові впевненість у тому, що він таки побудує конституційну демократію.

Професор Л. Юзьков глибоко усвідомлював важливість ролі конституційної демократії, яка фактично мала вивести Україну на новий цивілізований рівень, раніше невідомий суспільству. Історичний досвід конституційної демократії на

українських землях у складі чи то Російської імперії (1906–1917), чи то Австро-Угорської імперії (1860–1918), чи то міжвоєнної Чехословацької Республіки (Підкарпатська Русь/Карпатська Україна, 1919–1939), згодом за роки радянської влади був безповоротно втрачений.

Фактично у 1990–1995 роках розбудову конституційної демократії в Україні треба було починати з нуля. Тому в своїй доктрині професор Л. Юзьков виходив із класичного розуміння конституційної демократії, що означає — владу народу і для народу, який її здійснює на підставі й у межах Конституції та законів України, у формах прямої, виборної та парламентської демократії. Місцева демократія була виділена в окрему форму, що здійснюється народом через територіальні громади.

В Україні, на думку професора Л. Юзькова, народ повинен володіти установчою владою — правом змінювати конституційний лад та правом чинити опір будь-кому, хто намагається протиправно ліквідувати демократичний конституційний лад (стаття 9 Конституційного проекту 1992 року); а також законодавчою владою — для ухвалення законів на всеукраїнському референдумі тощо. Характеризуючи конституційну демократію, вчений-новатор виходив з таких доктринальних позицій:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, який становлять громадяни України усіх національностей;
- народовладдя підпорядковує діяльність держави та її органів інтересам людини, всіх соціальних верств суспільства;
- антиконституційною є державна діяльність, спрямована на задоволення інтересів лише окремої частини народу;
- свою владу народ здійснює на основі Конституції України безпосередньо і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування;
- від імені українського народу може виступати лише обраний ним парламент (стаття 3 Конституційного проекту 1992 року);
- жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання не можуть виступати від імені всього українського народу і привласнювати без його мандату право здійснювати державну владу¹.

Зазначені доктринальні положення професора Л. Юзькова значною мірою втілилися у Конституційному проекті 1992 року. У розділі V цього проекту «Державна влада» пропонувалося закріпити такі положення:

- 1) державну владу здійснює народ в особі громадян України, які мають право голосу (стаття 114);
- 2) народ здійснює державну владу шляхом всенародного голосування (референдуму), виборів, а також через систему державних органів (стаття 115);
- 3) всеукраїнський референдум — конституційний спосіб прийняття безпосередньо народом законів та інших державних рішень (стаття 116);
- 4) вибори до Національних зборів України і Президента України відбуваються періодично і проводяться за принципом загального, рівного і прямого виборчого

¹ Проблеми сучасного українського конституціоналізму : збірка наукових праць на пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України ; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій ; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К., 2008. — С. 19.

права, при таємному голосуванні та вільному і рівноправному висуванні кандидатів (стаття 118).

Крім цього, у статті 224 Конституційного проекту 1992 року передбачалося, що місцеве самоврядування як форма демократії здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи.

Перехід від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії та конституційної держави був лейтмотивом суспільно-політичного розвитку України у 1990–1995 роках. Проте цей перехід відбувався дуже повільно через його гальмування екс-комуністами, які і після проголошення незалежності України сподівалися повернути радянську владу. Це з одного боку.

А з другого боку, перехід суспільства від тоталітарного соціалізму до конституційної демократії в Україні стримували надто радикальні форми демонтажу тоталітарної системи Президентом Росії Б. Єльциним (1931–2007). Останній навіть вдався до розстрілу російського парламенту, що чинив спротив його державній політиці, та після цього у 1993 році провів конституційний референдум, що ухвалив чинний нині Основний Закон Російської Федерації.

В Україні запровадження конституційної демократії відбувалось у менш драматичних формах, оскільки між старою і новою державною владою склався певний історичний компроміс, що частково діє донині. Основні інститути конституційної демократії були досить швидко закріплені у чинних тоді Конституції та законах України, але на практиці їх впроваджували на радянський лад, тобто фіктивно, насамперед через брак знань і навиків впровадження європейських спільних демократичних цінностей та елементарний конституційний нігілізм державного апарату.

Для трансформації перехідної демократії в конституційну в Україні вимагалось швидко реформувати конституційний лад, а отже — до цього процесу треба було залучати народ — головного суб'єкта конституційних правовідносин, вчити його жити по-новому. Йшлося про не формальне, а фактичне його залучення, оскільки він мав відігравати ключову роль у формуванні конституційної демократії.

Проте конституційна, а не якась інша, демократія виявилася надто складною проблемою як для розуміння, так і для її реалізації українським політичним класом. І це не дивно, оскільки шлях до розуміння, а отже, і реалізації засад демократії, як вважає італійський дослідник Д. Дзолло, пролягає через ідею складності та тісно пов'язану з нею концепцію соціальної складності¹.

Як відомо, складність є структурним елементом плюралістичної демократії. Саме така демократія була закріплена у Конституційному проекті 1992 року: суспільне життя в Україні базується на засадах політичного, економічного та ідеологічного плюралізму (стаття 6). Однак сьогодні Україна фактично зупинилася на рівні перехідної до конституційної демократії, яку ще іноді називають гібридною².

¹ Див.: Дзолло Д. Демократия и сложность. Реалистический подход / пер. с англ. А. Калинин, Н. Эдельман, М. Юсим. — М. : Издат. дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — С. 26 и след.

² Див.: У рейтингу демократій Україну віднесли до «гібридного режиму» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/4/7170541/>

Ідею складності для переходу до конституційної демократії український політичний клас фактично ігнорував та ігнорує. Починаючи з парламентських і президентських виборів 1994 року, він запровадив демократію, що гарантує йому легітимність влади і можливість правити незалежно від Конституції та законів України, використовуючи тінюву економіку та тінюву політику.

Державотворча діяльність професора Л. Юзькова у 1990–1995 роках припала на період, коли у країнах так званого комуністичного блоку відбувався перехід від тоталітарної системи до конституційної демократії. Країни Балтії (Естонія, Латвія і Литва), як і посткомуністичні країни Центральної та Східної Європи, здійснили цей перехід за декілька років здебільшого тому, що діяли цілеспрямовано та на основі загальнонаціонального консенсусу.

В Україні, як і в деяких інших пострадянських республіках, цей перехід затягнувся на десятиліття. Проте після Помаранчевої революції 2004 року окреслилися якісні зрушення у цьому питанні, і Україну з Грузією та Молдовою експерти почали розглядати як такі, що реально рухаються до конституційної демократії, на відміну від таких країн, як Білорусь, Казахстан чи Росія, в яких про конституційну демократію взагалі не йдеться. Там домінують політичні доктрини, згідно з якими економічний розвиток країни є важливішим за утвердження конституційної демократії. Підтвердженням цієї доктрини є, наприклад, конституційні зміни у Казахстані: з метою залучення іноземних інвесторів до Конституції Республіки Казахстан внесено зміни, що передбачають використання в країні, зокрема, британської правової системи¹.

В Україні також є політичні сили, які готові реалізувати схожі доктрини, але народ вихований інакше. Він не може поступитися свободою і демократією заради соціального пакету та добровільного рабства, тому що вся його тисячолітня історія позначена боротьбою за європейські спільні демократичні цінності.

Отже, доктрина конституційної демократії професора Л. Юзькова має глибокі соціальні корені. Хоча незначна частина українського народу, зокрема в анексованому Росією Криму та на окупованих територіях Донбасу — фактично погодилася на російське рабство заради соціального пакету. Підкреслимо: далеко не всі жителі цих українських територій повелись на російську приманку — багато з них, незалежно від національного походження, є українськими патріотами.

Проблема співвідношення ринкової економіки, політичної свободи та конституційної демократії² — одна з найскладніших для країн перехідної демократії. Перш за все тому, що панівний у цих країнах феодальний олігархат протидіє економічній і політичній конкуренції, а також обмеженню державної влади на підставі конституції і законів.

Доктрина професора Л. Юзькова вказує, що в країнах перехідної демократії передусім необхідно трансформувати олігархів-феодалів у звичайний клас багатих людей, що не порушують цивілізовані відносини між ринковою економікою та конституційною демократією. Ця трансформація має виключати будь-які їх обме-

¹ *Пушкарук Н.* Чому українські олігархи судяться в Лондоні? Колишнього верховного суддю Англії та Уельсу Лорда Вульфа було призначено главою нового арбітражного суду в Казахстані / *Н. Пушкарук // День.* — 2018. — № 21. — С. 3.

² Детальніше див.: *Фрідман М.* Капіталізм і свобода / *М. Фрідман, Р. Фрідман*; пер. з англ. *Н. Рогачевська.* — К.: Наш формат, 2017. — С. 17–46.

ження у праві володіння приватною власністю, у праві на зайняття підприємницькою діяльністю, в інших конституційних правах і свободах. Очевидно, що колишні олігархи як громадяни повинні своїм багатством цивілізовано служити загальному благу країни, як це прийнято в розвинутих країнах, і за це отримувати свою долю прибутків.

Певні обмеження олігархів можуть стосуватися лише неконституційних привілеїв, що нині «дозволяють» їм контролювати парламентські фракції, міністерства, обласні державні адміністрації, партії, громадські організації, ЗМІ тощо. У зв'язку з цим варто було б припинити державне фінансування, зокрема, олігархічних парламентських партій і дати їм строк для реформування. Зекономлені кошти можна було б тимчасово спрямувати на підтримку 3–5 позапарламентських політичних партій, що відзначаються втіленням принципів конституційної демократії та інших європейських демократичних цінностей, реальним виконанням і додержанням Конституції України.

Оскільки згідно з доктриною конституційної демократії професора Л. Юзькова передумовою для будь-якої суспільно-політичної трансформації є Конституція України, то для перетворення феодального олігархату в цивілізований клас необхідно застосувати, зокрема, її положення, що встановлює принцип, згідно з яким власність зобов'язує; остання не може використовуватися на шкоду людині та суспільству (частина третя статті 13). Забезпечення виконання і додержання цього принципу є безумовним обов'язком парламенту, Президента та уряду України.

Звичайно, з позицій сьогодення не всі положення доктрини конституційної демократії професора Л. Юзькова зберігають актуальність. Наприклад, ідеї про відкликання виборцями членів Національних зборів (нижньої палати парламенту) або Президента України не закріпилися у Конституції України 1996 року. Спроба застосувати інститут відкликання парламенту в 1992–1993 роках виявилася безрезультатною, що наклало відбиток на майбутнє цього інституту.

Так само втратила актуальність й ідея регіонального самоврядування (на зразок самоврядних областей в Італії), запропонована у Конституційному проекті 1992 року. Ця ідея з часом стала небезпечною для України, насамперед через слабкість центральної влади, яка більше опиралася на олігархічні клани, аніж на народ.

Так, спроба запровадження регіонального самоврядування в 1994 році призвела до дисбалансу у відносинах між центром та областями. Обраний у цьому самому році Президент України Л. Кучма негайно централізував управління регіонами і цим припинив сепаратистські настрої серед частини місцевих еліт.

У Конституції України 1996 року положення про регіональне самоврядування, як відомо, немає. Італійський приклад виявився для України неефективним, та й у самій Італії положення її Конституції 1947 року про обласне самоврядування не були реалізовані протягом 25 років. Якщо Україні й судилося колись мати регіональне самоврядування, то тільки не зараз, коли Росія веде збройну агресію на Донбасі, а український Крим — анексувала.

Проте загалом доктрина конституційної демократії професора Л. Юзькова зберігає актуальність, оскільки її фундаментальні положення, на жаль, ще не стали реальною практикою. Адже тільки після Революції Гідності народ почав

усвідомлювати, що є стаття 5 чинної Конституції України, згідно з якою він є джерелом влади у державі.

Слід вкотре згадати про таку важливу ідею доктрини конституційної демократії професора Л. Юзькова, як право народу на опір авторитаризму. Згідно зі статтею 9 Конституційного проекту 1992 року громадяни України мали право чинити опір будь-кому, хто намагається протиправно ліквідувати демократичний конституційний лад в Україні, якщо інші засоби не можуть бути використані.

Двічі за часів незалежності український народ скористався цією неписаною нормою свого природного права — під час Помаранчевої революції та Революції Гідності. Фактично вона стала нормою «живої» Конституції України, що вже не потребує формального закріплення, оскільки легітимізована конституційною культурою народу.

Проте нестача конституційної культури та конституційної правосвідомості нерідко «заносить» представників української громадськості, які беруться здійснювати принцип народного суверенітету, на шлях популізму і порушень самої Конституції та законів України. З цієї ситуації вихід один: держава має вчити народ конституційній демократії, а отже — потрібен, як уже зазначалося, закон про конституційну просвіту.

Конституційно виховане громадянське суспільство — це важлива складова конституційної демократії. Проте для належного функціонування останньої не менш важливою є окрема, цілком самостійна конституційно-адміністративна відповідальність за порушення норм і принципів Конституції України, зокрема посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Сто разів мав рацію професор Л. Юзьков, коли вказував на небезпеку антиконституційної діяльності держави, спрямованої на задоволення інтересів лише окремої частини народу, зокрема українського політичного класу. Тому в інтересах цього класу швидше звільнитися від монополії на владу, бо інакше ніхто не застрахований від нових революцій.

Українське суспільство налаштоване на зміну правил політичної гри, оскільки недовіра до всіх без винятку політичних інститутів, включно з опозицією, просто катастрофічна. Чинна влада, зокрема, Прем'єр-міністр України В. Гройсман, пропонує на парламентських виборах перейти до відкритих регіональних списків кандидатів у народні депутати України¹, але з цим не погоджується більшість українського політичного класу, який хоче в ручному режимі контролювати виборчий процес.

Проте при цьому в дискусіях довкола виборів зовсім обходиться увагою питання про те, чи розпочнуть майбутні народні депутати системно виконувати і додержуватися Конституції та законів України. Фактично Україні потрібен новий тип депутатів-конституціоналістів, які справді готові відстоювати насамперед Конституцію України та розпочати будівництво держави на її твердому фундаменті.

Нині потрібні закони про виконання і додержання Конституції України органами виконавчої влади, судової влади, місцевого самоврядування, прокуратури,

¹ Див.: Романюк Р. Батьки-засновники, або Три «поклони» Гройсмана Порошенку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/02/9/7171147/>

внутрішніх справ тощо. Чинні закони про ці органи, зокрема про Кабінет Міністрів України, про місцеві державні адміністрації, про місцеве самоврядування тощо переважно стосуються їх організації та діяльності, тоді як країні потрібен інший тип законів — не про формальні державні інституції, їх статус і повноваження, а про конституційні механізми реалізації ними Конституції України на основі європейських спільних демократичних цінностей. Тільки нові закони про виконання і додержання Основного Закону держави допоможуть Україні подолати кризову ситуацію, що склалася сьогодні в діяльності державних інституцій.

Назріла потреба глибокої конституціоналізації діяльності всіх владних структур в Україні, а отже — і галузей законодавства, що забезпечують їх діяльність, оскільки це і є її магістральний шлях до конституційної демократії. На думку деяких авторів, цей процес вийшов за межі внутрішньополітичної діяльності органів державної влади і поширюється на відносини України з ЄС¹. Проте у будь-якому разі концепція конституціоналізації владної діяльності є гідним продовженням і підтвердженням ефективності доктрини професора Л. Юзькова про конституційну демократію та конституційну державу.

Сьогодні варто подумати над тим, щоб перетворити створену в 2015 році Президентом України П. Порошенком Конституційну комісію у Постійно діючу конституційну нараду (далі — ПДКН) за участю висококваліфікованих конституціоналістів — економістів, істориків, політологів, соціологів, юристів (різних спеціальностей) тощо. Схожим із ПДКН дорадчим органом виконавчої влади свого часу була Державна дума України², до складу якої входив, до речі, й професор Л. Юзьков.

ПДКН мала б допомагати вищим органам державної влади — парламенту, Президенту та уряду, а також громадянському суспільству забезпечувати реалізацію Конституції України, а по суті — здійснювати прискорену (бо втрачено багато часу) трансформацію України від перехідної до конституційної демократії.

Треба зазначити, що створення Президентом України Конституційної комісії як спеціального допоміжного органу при главі держави викликає певні сумніви щодо її конституційності та легітимності. Те саме можна сказати і про сформовані попередніми президентами аналогічні органи — Національну конституційну раду у 2007 році та Конституційну асамблею у 2012 році.

Як відомо, у 1990 та 1994 роках конституційні комісії, в яких працював професор Л. Юзьков, створювалися парламентом, оскільки вважалося, що саме він як суб'єкт установчої влади повинен був їх утворювати. Президент України у сфері установчої влади наділений тільки процесуальними повноваженнями щодо забезпечення умов її здійснення, а тому є певні сумніви, що він може створювати допоміжні органи для реформування матеріальних конституційних положень. Очевидно, що питання таких органів належить до виключної компетенції парламенту.

¹ Див.: Стрельцова О. В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: теорія та практика : монографія / О. В. Стрельцова ; за наук. ред. О. В. Марцелюка. — К. : Алерта, 2017. — 532 с.

² Державна дума України була створена указом Президента України 25 лютого 1992 року, але під тиском парламенту цього самого року указ був скасований.

Незважаючи на випробування, які випадають на долю України, вона, як і в часи державотворчої діяльності професора Л. Юзькова, не відмовиться від руху до конституційної демократії¹. Громадянське суспільство і міжнародна спільнота уважно спостерігають за тим, щоб демократичні процеси в Україні не тільки не зупинилися, а й розвивалися далі.

(Продовження в наступному номері)

Кампо В. Доктрина европейских общих демократических ценностей профессора Л. Юзькова: история и современность. В статье раскрывается содержание доктрины европейских общих демократических ценностей (достоинства и прав человека, верховенства права и конституционной демократии) профессора Л. Юзькова, первого Председателя Конституционного Суда Украины, а также роль этой доктрины в разработке первого официального проекта Конституции Украины 1992 года и дальнейшее ее развитие в действующей Конституции Украины, практике реализации последней и т. п.

Ключевые слова: доктрина европейских общих демократических ценностей профессора Л. Юзькова, проект Конституции Украины 1992 года, Конституция Украины в редакции 1996, 2004 и 2014 годов, достоинство и права человека, верховенство права, конституционная демократия.

Kampo V. Doctrine of european common democratic values of professor L. Yuzkov: history and modernity. The article reveals the content of the doctrine of European common democratic values (dignity and human rights, the rule of law and constitutional democracy) of the first Chairman of the Constitutional Court of Ukraine of professor L. Yuzkov as well as the role of this doctrine in the development of the first official draft of the Constitution of Ukraine of 1992 and its further development in the effective Constitution of Ukraine, the practice of its implementation, etc.

Key words: the doctrine of european common democratic values of professor L. Yuzkov, the draft Constitution of Ukraine of 1992, the Constitution of Ukraine in the wordings of 1996, 2004 and 2014, dignity and human rights, rule of law, constitutional democracy.

¹ Див.: Посол ЄС: Україна не повернеться до автократії, це неможливо [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.euointegration.com.ua/news/2018/02/5/7077112/>

Огляд Міжнародного науково-практичного семінару «Людська гідність як конституційна цінність»

30 березня 2018 року в Конституційному Суді України відбувся Міжнародний науково-практичний семінар «Людська гідність як конституційна цінність», присвячений вшануванню пам'яті українського вченого-правознавця, доктора юридичних наук, професора, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова. У заході, організованому Конституційним Судом України спільно з Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, взяли участь судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, працівники Секретаріату Конституційного Суду України, представники наукових юридичних установ, юридичних факультетів вищих навчальних закладів України, Польщі, Литви, громадських об'єднань.

Відкриваючи зібрання, Голова Конституційного Суду України **С. Шевчук** привітав присутніх із початком семінару та зауважив, що концепція конституції передбачає не тільки норми, принципи, ідеї, а перш за все цінності конституційного правопорядку. Він зазначив, що держава, обмежена конституцією, набагато сильніша за державу, яка конституцією не обмежена; вона має підпорядковуватися конституції з метою гарантії прав і свобод людини. Людська гідність є основоположною конституційною цінністю, вона покладена в основу всіх прав і свобод, що містяться в Конституції України і які Конституційний Суд України покликаний захищати.

Голова Конституційного Суду України надав слово президенту Національної академії правових наук України, доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України **О. Петришину**, який наголосив на значній ролі Л. Юзькова в розвитку науки конституційного права в незалежній Україні. Він згадав про заслуги видатного конституціоналіста як співавтора проекту Декларації про державний суверенітет України, концепції нової Конституції України, першого Закону України «Про Конституційний Суд України», який заклав правові основи формування, становлення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні на засадах європейських цінностей і принципів.

О. Петришин назвав обрану тему семінару однією з найбільш актуальних і сучасних проблем у галузі конституційного права. До того ж вона пов'язана з іменем Леоніда Петровича Юзькова, який закладав підвалини гуманістичного ціннісного підходу до розуміння Конституції України, суті діяльності Конституційного Суду України. У цьому контексті він запропонував звернутися до історії політико-правової думки, яка є підґрунтям для визначення людської гідності.

Зміст поняття людської гідності О. Петришин окреслив в аспекті статті 1 Загальної декларації прав людини, вказавши, що люди наділені розумом і совістю від народження й повинні діяти відносно одне одного в дусі братерства. Гідність завжди тлумачилась і має тлумачитись як цінність, не залежна від будь-яких чинників, що мають вторинне значення (соціальний статус, політичні переконання, релігійні вподобання тощо). Насамкінець науковець акцентував на одному

з останніх рішень Конституційного Суду України, яке засвідчило готовність його складу до активного захисту конституційних цінностей.

Директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, академік НАПрН України **Ю. Шемшученко** наголосив на глибині дослідження Л. Юзьковим таких питань, як пріоритет загальнолюдських цінностей, загальновизнаних норм міжнародного права, концепції суверенної демократичної правової держави, що пронизують текст чинної Конституції України. Вчений розповів про роль Л. Юзькова і на міжнародній арені, згадавши, зокрема, роботу міжнародної наукової конференції у Мюнхені (Німеччина) в 1993 році, під час якої Л. Юзьков представив концепцію нової Конституції України, що викликала значний інтерес. Її основні положення втілилися в чинній Конституції України.

У світовій практиці, за висловом Ю. Шемшученка, широко визнається той факт, що поняття гідності належить до сфери моральних явищ і моральних параметрів особи, заснованих на неприйнятті всього, що принижує людську гідність. Зважаючи на це, людська гідність є первинною і визначальною для всіх інших соціальних цінностей, джерелом прав і свобод людини і громадянина, вона міститься в текстах багатьох конституцій сучасних країн. У зв'язку з цим доповідач згадав про значний вплив на розвиток відповідної філософсько-правової концепції В. Корецького, який йому вдалося здійснити під час роботи у спеціальній групі спільно з Е. Рузвельт над текстом Загальної декларації прав людини, зокрема її статті 1, де йдеться про народження людьми вільними і рівними у своїх гідності і правах. Ю. Шемшученко висловив думку про доцільність більш широкого закріплення положень про гідність у Конституції України.

Крім того, в контексті порушеного питання Ю. Шемшученко звернув увагу на запропонований у 2015 році професором В. Костицьким проект нової редакції Конституції України, в якому розширено конституційно-правові гарантії забезпечення гідності людини, а також наголошено на потребі розширення інтерпретації Конституційним Судом України конституційного поняття людської гідності щодо її визнання як однієї з фундаментальних цінностей людини. До концептуальних засад розуміння змісту цієї категорії автор відніс, зокрема, такі: кожен має право на повагу до його гідності (загальна норма); гідність, честь і добре ім'я людини захищається законом та охороняється державою; ніщо не може бути підставою для приниження його гідності; ніхто не може бути підданий катуванню, жорсткому нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; застосування катування, насильства і жорстокості, нелюдського покарання або такого, що принижує людську гідність, є найтяжчим злочином проти людини.

Т. Юзькова, дочка першого Голови Конституційного Суду України, народний депутат України, звертаючись до присутніх, подякувала за збереження доброї пам'яті про її батька як вченого та приділила увагу інституту конституційної скарги як інструменту забезпечення поваги до людської гідності. Вона підкреслила значення діяльності Конституційного Суду України як органу, що спроможний відновити та навіть посилити довіру суспільства до державного апарату.

Свою доповідь на тему «Конституційні цінності в практиці Конституційного Суду України: досвід та перспективи» (з використанням матеріалів рукописів Л. Юзькова та розкриттям питання прав людини через людську гідність) предста-

вив Голова Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **С. Шевчук**. Він зазначив, що одним із актуальних завдань для Конституційного Суду України є посилення довіри людей до інституцій, які можуть захистити їхні конституційні права. Голова Конституційного Суду України констатував, що для забезпечення таких намірів потрібні орієнтири, одним із яких є особистість Л. Юзькова.

С. Шевчук звернув увагу присутніх на здійснення важливого кроку для практичної реалізації розгляду конституційних скарг — формування сенатів та колегій у Конституційному Суді України. Він наголосив, що такий процес відбувається вперше в історії Української держави, правової системи і Конституційного Суду України, і Суд готовий гідно й ефективно забезпечити його виконання. С. Шевчук зауважив, що людина має бути захищена від держави, в тому числі й від актів держави. Предметом конституційної скарги є закон, який приймається парламентом, а закони також можуть порушувати права людини. Якщо б у людини не було гідності — не було б і прав. Оскільки в людини є гідність, то вона повинна бути не лише цінністю, а й забезпечуватися правом на повагу до людської гідності. Таким чином, Конституційний Суд України має перевіряти закони на відповідність правам, закріпленим у Конституції України, а порушення цих прав законами через абстрактний контроль, іншими актами держави призводить до неконституційності. Саме така думка лежала в основі ідей, які розробляв Л. Юзьков.

Разом з цим доповідач зазначив, що такі ідеї базуються також на класичній правовій думці. З цієї точки зору гідність завжди розглядалась як унікальна частина людської особистості, що виокремлює людину як унікальну та самовизначену істоту, тому можна стверджувати, що людина не може бути під владою держави. Такий підхід означає як повагу до внутрішнього світу кожної особи, так і те, що індивіди (люди) не можуть розглядатися лише як об'єкти реалізації волі з боку інших. У такому розумінні об'єктом є держава.

С. Шевчук розкрив поняття людської гідності в історичному аспекті, вказавши на спроби опосередковано визначити зміст цього терміна ще Цицероном, Ф. Суаресом, Т. Пейном, І. Кантом та ін. Промовець охарактеризував сучасну модель розуміння конституційної цінності, вказавши, що вона бере свої витoki після Другої світової війни, коли європейські конституції закріпили право на повагу до людської гідності й тим самим дали зрозуміти, що кожна людина є образом Бога і наділена своїм розумом. Голова Конституційного Суду України підтримав ідею, що влада держави повинна бути обмежена конституцією незалежно від того, є вона писаною чи неписаною, оскільки цей принцип повинен захищатися завжди. Доповідач зауважив, що в цьому аспекті Конституційний Суд України є бастіоном, який захищає людину від держави.

Наприкінці доповіді С. Шевчук згадав про Революцію Гідності, яка стала відповіддю на брутальне порушення політиками гідності людини, й наголосив на тому, що право на повагу до людської гідності є абсолютним, як і право на життя, а це означає, що держава не може встановлювати в законах обмеження права на реалізацію людської гідності.

Наступним для доповіді Голова Конституційного Суду України запросив заступника директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України **О. Скрипнюка**,

який відзначив багатоаспектний внесок Л. Юзькова у правовий розвиток Української держави та ключову роль громадянського суспільства в його конституційних поглядах, серед яких надзвичайно важливою ланкою виступав інститут прав і свобод людини.

О. Скрипнюк підтримав думку першого Голови Конституційного Суду України, що всі конституційні норми, незалежно від ступеня їх конкретності, повинні бути нормами прямої дії, породжувати певні правовідносини. Чинні конституційні норми мають діяти, захищатися державою, хоча це не означає, що норми Основного Закону держави є абсолютно незаперечними: вони можуть юридично заперечуватися, але за умови дотримання необхідних, до того ж визначених у самій Конституції України жорстких процедур.

Вчений зазначив, що конституційні закони відіграють роль супутників Основного Закону держави і регламентують ту саму матерію, що й Конституція України. Такою матерією для конституційних законів є суспільні відносини, які розкривають основоположні засади функціонування правової держави, громадянського суспільства, здійснення справжнього народовладдя, забезпечення гідних умов для кожної конкретної людини, утвердження непорушності її прав і свобод. Ці відносини мають визначальний характер для всіх суспільних відносин, а тому потребують детальної регламентації на рівні конституційних законів. Конституція України через її специфіку таку роль у повному обсязі виконати не може, водночас це забезпечується конституційними, ординарними, номінальними органічними законами, котрі, як і Конституція України, регулюють ті самі відносини, проте не весь комплекс конституційної матерії, а лише деякі її аспекти.

Наступне питання, яке розглянув О. Скрипнюк, стосувалося співвідношення конституції і принципу верховенства права у працях Л. Юзькова, у яких ідеться про те, що конституція, прийнята демократичним шляхом, є правовою, а тому всі інші закони та дії влади мають бути конституційними. Будь-яке посилання на принцип верховенства права з метою виправдати недодержання букви конституції чи закону не є правовим. Л. Юзьков однією з найважливіших проблем українського конституціоналізму вважав вирішення питання охорони Конституції України та наполягав на визначенні основних принципів конституційного контролю щодо встановлення його меж, форми, юридичних наслідків здійснення. О. Скрипнюк наголосив на тому, що, трактуючи формулу верховенства Конституції України, слід пам'ятати: над Основним Законом держави не стоять (не повинні стояти) не тільки державні правові акти, а й будь-які інші соціальні акти, політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо. Водночас усі вони мають відповідати духу конституції і бути конституційними.

Науковець зазначив, що Україна в працях Л. Юзькова постає національною конституційною державою, яка повинна бути демократичною, правовою, соціальною; в такій державі конституційний лад ґрунтується на принципах пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а сама держава є відповідальною перед людиною та суспільством за свою діяльність.

О. Скрипнюк зауважив, що надзвичайно важливою та невід'ємною складовою всієї системи конституційних поглядів першого Голови Конституційного Суду України є інститут прав і свобод людини. Кардинальне вирішення проблеми забезпечення прав і свобод людини на конституційному рівні може відбутися за

умови дотримання певних визначальних засад, зокрема таких: права людини слід вважати наслідком їх декларування державою з доброї її волі, вони є природними, а отже — невідчужуваними й недоторканими; перелік прав і свобод людини і громадянина, їх зміст та механізми здійснення мають відповідати міжнародним стандартам, закріпленим у Загальній декларації прав людини, міжнародних пактах та інших документах про права людини і громадянина; усі права і свободи людини і громадянина, проголошені Конституцією України, підлягають захисту в судовому порядку; державні органи, посадові особи зобов'язані поважати права людини і громадянина, сприяти їх реалізації. Держава несе відповідальність за забезпечення прав і свобод людини, а в центрі організації функціонування такої держави постає людина як найвища соціальна цінність з її свободою, гідністю, правами, матеріальними й духовними благами.

Крім того, О. Скрипнюк зазначив, що окреслені ним основні проблеми та напрями конституційно-правових досліджень Л. Юзькова на сьогодні не втратили своєї актуальності й низку виокремлених ним аспектів втілено в сучасній Конституції України.

Професор університету імені Миколаса Ромеріса, суддя Конституційного Суду Литовської Республіки у відставці **Т. Бірмонтієне** у своєму виступі поділилася досвідом роботи Конституційного Суду Литовської Республіки та наголосила на значній підтримці цього органу з боку суспільства, а також у ретроспективному розрізі розповіла про початок зародження конституційного права Литви, етапи становлення та основні проблеми, які довелося вирішувати Конституційному Суду Литовської Республіки у процесі його утвердження. Доповідач акцентувала на доктрині прецеденту, зокрема підкреслила слушність позиції Конституційного Суду Литовської Республіки, висловленої у період 2006–2007 років, стосовно того, що рішення Конституційного Суду Литовської Республіки та інших судів є прецедентами. Професор зазначила, що в результаті юриспруденської конституції джерелами права можуть бути: конституція, її імпліцитні норми й принципи та конституційна доктрина. Т. Бірмонтієне зауважила, що практика Конституційного Суду Литовської Республіки вказує на зв'язок та нерозривну реакцію між порушенням присяги представниками публічної влади, такими як Президент Республіки, голови та судді Конституційного Суду, Верховного Суду, Апеляційного суду Литовської Республіки, члени Сейму, й одночасним порушенням ними Конституції Литовської Республіки.

Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України **А. Селіванов** порушив питання щодо представництва органів державної влади в судах прокурорами, передбаченого підпунктом 11 пункту 161 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, та зазначив, що ця норма Основного Закону держави потребує тлумачення Конституційним Судом України.

А. Селіванов згадав про події Революції Гідності та в цьому контексті зазначив, що однією з рис людської гідності є довіра: якщо людина довірятиме державі, друзям, родичам, то ніхто не зможе обмежити людську гідність. Вчений зауважив, що людська гідність тривалий час була ідеалом, тому що розглядалася крізь етимологічний аспект і розуміння її як честь. Науковець проаналізував позиції Конституційного Суду Російської Федерації щодо анексії Автономної Республіки

Крим, вказавши, що таке рішення є ганебним і призвело до втрати честі та порушення людської гідності.

Гідність А. Селіванов вбачає правовим суверенітетом людини, яка, як і держава, суспільство, мають гідність. На його думку, Революція Гідності має таку назву, оскільки суб'єктом у цьому випадку є не окрема група (політична сила), а весь український народ, який повстав на території України, щоб захистити свою гідність. Доповідач визначив пріоритетні напрями покращення механізму захисту людської гідності: моніторинг і складення кадастру ризиків у законодавстві, що впливають на людську гідність; визначення форм відповідальності за дії, що порушують людську гідність.

Доктор права, викладач факультету права та адміністрації Університету міста Зелена Гура (Республіка Польща) **А. Стець** окреслив поняття людської гідності в польському правопорядку. У Конституції Республіки Польща гідність людини точно не визначена, і в польській правовій науці немає єдиної загально визнаної дефініції гідності людини. Така проблема пояснюється тим, що гідність людини — це сфера особистості, яка конкретизується у самооцінці людини й очікуванні поваги до неї з боку інших людей; це почуття змінне, воно формується зовнішніми факторами, обумовлене культурою, історією, релігією, а також внутрішніми чинниками, особливостями людської психіки. Вчений зауважив, що гідність має об'єктивний характер і є невід'ємною особливістю кожної людини.

Викладач факультету права та адміністрації Зеленогурського університету зазначив, що у судовій практиці Конституційний Трибунал та загальні суди Республіки Польща посилаються на поняття «гідність» під час розгляду справ щодо інших гарантованих Конституцією або законами Республіки Польща прав і через цю призму оцінюють факт порушення людської гідності. Такий підхід особливо важливий для реалізації соціальних прав, зокрема, найчастіше це стосується трудових спорів і спорів, у яких предметом є державна соціальна допомога. А. Стець зауважив, що Верховний Суд Республіки Польща висловив позицію, в якій не звертається увага на те, що гідність пов'язана з самооцінкою особи та існує у міжособистісних відносинах. Термінологічний аналіз поняття «гідність» дав змогу науковцю зробити висновок, що гідність означає рівно стільки, скільки означає почуття свідомості власної вартості, шана до самого себе, честь, гордість. На його думку, таке розуміння гідності впливає на сенс життя та на збереження системи цінностей, якої дотримується людина.

Доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка **О. Совгіря** зупинилася на сучасному розумінні права на повагу до гідності та розмежуванні поняття гідності як блага, принципу, закріплених у статті 3 Конституції України, та права на повагу до гідності, закріпленого у статті 28 Конституції України.

Науковець акцентувала на тому, що в дослідженнях європейських вчених поняття «гідність» розглядається з різних позицій — як благо, принцип, цінність, право, норма, обмеження та обов'язок. Проаналізувавши стан вивчення цього питання в Україні, професор дійшла висновку, що в наукових доробках досліджено лише якийсь один аспект поняття гідності: або як право, або як філософський вимір. Водночас, наприклад, німецький дослідник І. фон Мюнх вважає, що юридична концепція гідності людської особи є відкритою і конкретний її зміст має

бути підтверджений у кожному конкретному випадку правореалізації. Обмірковуючи такі позиції, О. Совгіря висловила думку, що гідність не є поняттям, яке має абсолютний зміст. Разом із тим вона звернула увагу на співвідношення соціально-економічних умов, які існують у конкретній державі, із реалізацією права на повагу до гідності.

О. Совгіря зауважила, що деякі з європейських вчених підходять до розуміння гідності з позиції обов'язку. При такому підході гідність проявляється: в обов'язку держави поважати людську гідність і дотримуватися її у відносинах з особою; в обов'язку людини поважати гідність інших людей; в обов'язку кожної людини діяти відповідно до своєї гідності. Також з урахуванням досвіду європейських та азійських країн було озвучено питання, суть яких може порушувати людську гідність: обмеження свободи при обов'язковому користуванні пасками безпеки в автомобілі; трансплантація органів та інших анатомічних матеріалів людини; сурогатне материнство; використання стовбурових клітин; ведення рейтингу громадян залежно від їх благонадійності (на прикладі Китаю).

Наступним виступив голова Громадської організації «Суспільна Служба України» **Р. Добровольський**, який розглянув гідність як поняття моральної самосвідомості, що виражає уявлення про цінність людини як суспільної особистості. Він зауважив, що шлях розвитку людства полягає в удосконаленні свідомості й суспільних відносин, самоусвідомленні себе, своєї ролі, свого статусу в суспільстві. Р. Добровольський зазначив, що такий розвиток гідності людини є критерієм самоцінності, духовності та суспільної взаємоповаги.

Доповідач згадав про курс правової освіти для учасників АТО, проведений суддею Конституційного Суду України у відставці В. Кампом, та наголосив на ролі таких заходів для підвищення правосвідомості осіб, які захищають нашу державу.

Суддя Конституційного Суду України у відставці, кандидат юридичних наук, доцент **В. Кампо** вкотре наголосив на значному внеску Л. Юзькова в розвиток конституційної демократії та відзначив етапи її становлення в Україні: перший — відразу після здобуття незалежності, другий — після прийняття Конституції України, третій — після Помаранчевої революції і четвертий — після Революції Гідності, яка засвідчила потребу народу в конституційній демократії. В. Кампо зауважив, що європейські спільні демократичні цінності стали надбанням не тільки народу, а й держави, яка повинна ці цінності впроваджувати та захищати.

Науковий консультант Верховного Суду, доктор юридичних наук, доцент **Л. Козловська** висловила ідею про визначення поняття суб'єкта права крізь критерій усвідомлення приналежності цьому суб'єкту гідності. На її думку, якщо громадянин усвідомлює себе з притаманною йому гідністю, то народ України має теж усвідомлювати себе таким, якому належить гідність, котру він повинен відстоювати. У продовження теми медичного права та права на охорону здоров'я науковець зосередила увагу на тому, що право на охорону здоров'я — це конституційне право, що, як правило, зводиться до поняття фінансування права на охорону здоров'я. У розвинених країнах фінансування права на охорону здоров'я не покладається на державу, оскільки заможні громадяни самі спроможні забезпечити собі якісні медичні послуги, а в країнах зі слабкою економікою не вистачає коштів на забезпечення медичних послуг для населення, тому люди, не маючи змоги заплатити самотужки, користуються неякісними медичними послугами.

Зважаючи на це, на думку Л. Козловської, для отримання якісних медичних послуг потрібно запровадити платну страхову медицину.

Долучившись до обговорення, Т. Бірмонтієне наголосила на актуальності й важливості поширення конституційних цінностей у цьому аспекті та довела до відома присутніх Рішення Конституційного Суду Литовської Республіки від 16 травня 2013 року, в якому міститься визначення права на здоров'я і права суб'єкта на здоров'я як права на життя та права на гідність відповідно.

Доктор юридичних наук, професор кафедри філософії Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **С. Максимов** звернув увагу учасників семінару на те, що поняття «людська гідність», як і поняття «свобода», «рівність», «справедливість», належать до основних понять філософсько-правових вчень часів античності, що поступово розвивалися та набували повноти. В Україні в межах радянської правової доктрини і незалежної України концепт людської гідності розвивався не стрімко, хоча певні політичні події, зокрема й Революція Гідності, час від часу звертають увагу на його актуальність. Доповідач провів паралель між філософією І. Канта щодо німецької формули Французької революції та українським досвідом і зробив висновок, що в обох цих випадках відбулася революція, перш за все, в умах людей. Він зауважив, що спочатку виникає певна політична потреба, а рефлексія створення відповідного мислення відбувається пізніше.

Водночас С. Максимов зауважив, що хоча трактування поняття людської гідності у світовій науці відбувається досить тривалий час, українська спільнота тільки починає відкривати для себе цю категорію з урахуванням особливостей творення української держави. Він пояснив появу парадоксальних висловів про те, що людська гідність не є моральною автономією, тим, що філософським обґрунтуванням людської гідності можуть слугувати різні варіанти і все залежить від того, з якого світогляду краще сприймається цей концепт. Науковець вказав на людську гідність як основу прав людини і на її прояв у багатьох аспектах: як філософської основи, як морально-правового стандарту.

Голова Всеукраїнської громадської організації «Блок патріотичних сил» **В. Колодзінський** процитував юриста з українським корінням, суддю Федерального суду претензій США Б. Футея, який сказав, що Україна має власне рідне джерело, з якого вона може черпати основні ідеї правової держави — Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького, в яких Пилип Орлик акумулював типи законів, що дають змогу усвідомити принцип верховенства права. На переконання В. Колодзінського, необхідно визнати абсолютну владу українського народу, при цьому слід заборонити представникам органів влади називати себе владою, тому що це дає можливість для маніпуляцій. Український народ делегує органам влади певні повноваження тимчасово і цю відповідальність громадськість повинна розуміти.

Голова Конституційного Суду України надав слово кандидату юридичних наук, доценту, завідувачу кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника **В. Розвадовському**, який зазначив, що гідність та цінність — це первинні елементи нашого життя, гідність може часто порушуватися, при цьому на сьогодні механізм захисту людської гідності є нефункціональним і таким, що не може повноцінно реалізовуватися.

Суддя Конституційного Суду України у відставці **І. Домбровський** запропонував розширити розроблені під час проведення семінару рекомендації стосовно ініціювання Кабінету Міністрів України виділити видатки на систематизацію, підготовку та видання праць Л. Юзькова, вказав на практичний аспект організації робочих груп із цього питання у разі надання бюджетних коштів.

У результаті проведеного семінару учасники ухвалили рекомендації стосовно здійснення комплексу заходів із дослідження та використання творчої спадщини Л. Юзькова, а також введення в активний науковий обіг рукописних матеріалів видатного конституціоналіста шляхом підготовки відповідних публікацій в академічних виданнях.

*Огляд підготовлено Правовим департаментом
Конституційного Суду України*

ЗОВНІШНІ ЗВ'ЯЗКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

СІЧЕНЬ

- 16 січня зустрів в. о. Голови Конституційного Суду України В. Кривенка з Головою Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімасом.
- 18–19 січня семінар «Проблеми запровадження конституційної скарги: етапи опрацювання та шляхи вирішення» за підтримки інструмента TAIEH.
Експертами від ЄС виступили: заступник Голови Конституційного Суду Республіки Хорватія С. Багіч; заступник керівника Секретаріату Конституційного Суду Чеської Республіки В. Гьоттінгер, Генеральний секретар Конституційного Суду Литовської Республіки І. Данелене.
- 24–27 січня візит делегації Конституційного Суду України у складі суддів Конституційного Суду України В. Городовенка, І. Сліденка, О. Тупицького, С. Шевчука до Ради Європи з метою проведення робочих зустрічей із представниками Європейського комітету з соціальних прав Ради Європи та участі в урочистому засіданні Європейського суду з прав людини з нагоди відкриття судового року.
У рамках візиту відбулися зустрічі делегації з Генеральним директором Генерального директорату з прав людини та верховенства права К. Жакумпулосом, секретарем Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) Т. Маркертом, Головою Європейського комітету з соціальних прав Дж. Пальмізано, Головою Європейського суду з прав людини Г. Раймонді (м. Страсбург, Французька Республіка).
- 31 січня зустрів в. о. Голови Конституційного Суду України В. Кривенка з керівником відділу програм регіонального співробітництва Венеціанської Комісії Ради Європи С. Кузнецовим.

ЛЮТИЙ

- 7 лютого зустрів в. о. Голови Конституційного Суду України В. Кривенка з членом правління Британської фундації Слінн сером Робіном Олдом.
- 7 лютого зустрів в. о. Голови Конституційного Суду України В. Кривенка з делегацією Вищого адміністративного суду Республіки Польща.

- 15 лютого зустрів судді Конституційного Суду України С. Шевчука з представниками Представництва ЄС в Україні. У зустрічі взяли участь керівник відділу програм допомоги «Незалежне управління та демократизація» Представництва ЄС в Україні М. Клауке та керівник сектору юстиції та правосуддя Представництва ЄС в Україні А. Співак.
- 16 лютого зустрів в. о. Голови Конституційного Суду України В. Кривенка з Директором Німецького фонду міжнародного правового співробітництва Ш. Хюльсхорстером.
- 22 лютого зустрів Голови Конституційного Суду України С. Шевчука зі Спеціальним представником Генерального секретаря Ради Європи в Україні Р. Брійя.
- 27 лютого зустрів Голови Конституційного Суду України С. Шевчука із Надзвичайним і Повноважним Послом Литовської Республіки в Україні М. Януконісом.
- 28 лютого участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та заступника керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівника Адміністративно-фінансового департаменту В. Альшина у презентації Огляду діяльності Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

БЕРЕЗЕНЬ

- 1–4 березня участь заступника керівника Секретаріату Конституційного Суду України — керівника Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва В. Венгера у щорічній Школі українського права на факультеті права та адміністрації Ягелонського університету (м. Краків, Республіка Польща).
- 5–23 березня участь головного консультанта відділу порівняльних досліджень Управління порівняльно-правового аналізу Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України М. Сподарик у програмі стажування й підвищення кваліфікації для державних службовців High Level Experts Programme (HLEP), організованій Федеральним міністерством закордонних справ Німеччини (м. Берлін, ФРН).
- 6–17 березня участь головного спеціаліста відділу міжнародного співробітництва Управління комунікацій Конституційного Суду України та міжнародного співробітництва Секретаріату Конституційного Суду України Д. Мельника у навчальній програмі верховенства права MATRA «Добропорядність державних службовців», фінансованій Міністерством закордонних справ Королівства Нідерланди та реалізованій консорціумом

- у складі школи права Університету м. Лейден, Нідерландського Гельсінського комітету та Гаазької академії місцевого самоврядування (ТНА) (м. Лейден, м. Амстердам, м. Гаага, Королівство Нідерланди).
- 15–19 березня участь судді Конституційного Суду України С. Головатого та помічника судді Конституційного Суду України К. Мазура у 114-му пленарному засіданні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) та її робочих органів (м. Венеція, Італійська Республіка).
- 19–23 березня участь судді Конституційного Суду України В. Городовенка в 34-му засіданні робочої групи Консультативної ради європейських суддів (м. Страсбург, Французька Республіка).
- 21 березня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука з Головою Представництва ЄС в Україні Х. Мінгареллі.
- 23 березня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука з Координатором проектів ОБСЄ в Україні В. Вербою.
- 25–27 березня робочий візит Голови Конституційного Суду України С. Шевчука до Конституційного Суду Литовської Республіки з метою участі у заходах, пов'язаних із обговоренням співробітництва між конституційними судами України та Литовської Республіки та у рамках Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів (м. Вільнюс, Литовська Республіка).
- Під час візиту відбулися зустрічі С. Шевчука зі Спікером Сейму Литовської Республіки В. Пранцкетісом, Прем'єр-міністром Литовської Республіки С. Сквернелісом, членами Комітету з правових питань Сейму Литовської Республіки, заступником Міністра закордонних справ Литовської Республіки Д. Скушевічюсом, Головою та суддями Конституційного Суду Литовської Республіки, ректором Університету імені Миколаса Ромеріса А. Монкевічюсом (м. Вільнюс, Литовська Республіка).
- 27 березня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука з представниками Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи (м. Київ, Конституційний Суд України).
- З боку Ради Європи у зустрічі взяли участь Генеральний директор Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи К. Жакумпулос, Директор Департаменту виконання рішень ЄСПЛ Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи Ж. Майер, начальник відділу Департаменту виконання

рішень ЄСПЛ Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи П. Пушкар, Голова Офісу Ради Європи в Україні, представник Генерального секретаря Ради Європи з питань координації програм співробітництва Ради Європи М. Енберг.

30 березня науково-практичний семінар на вшанування пам'яті професора Л. Юзькова «Людська гідність як конституційна цінність», організований Конституційним Судом України та Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за участі іноземних експертів: професора Університету імені Миколаса Ромеріса, судді Конституційного Суду Литовської Республіки (2005–2014 роки) Т. Бірмонтієне та доктора права (Phd), радника із правових питань, викладача факультету права та адміністрації Університету міста Зелена Гура (Республіка Польща) А. Стеця.

30 березня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука з делегацією суддів Верховного Суду юрисдикційних конфліктів Турецької Республіки.

КВІТЕНЬ

2–4 квітня участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України І. Сліденка у підготовчому засіданні до Третього конгресу Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів, організованому Конституційним Судом Грузії в рамках головування в Асоціації (м. Тбілісі, Грузія).

9–13 квітня ознайомчий візит керівника Секретаріату Конституційного Суду України Я. Василькевича до Королівства Швеція в рамках шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» з метою вивчення досвіду Швеції у сфері функціонування публічної служби, комунікації між Урядом, Парламентом і системою правосуддя та специфіки шведської моделі конституційного контролю.

10–13 квітня участь Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України В. Лемака у міжнародній конференції «Конституційне правосуддя: виклики та перспективи» з нагоди 25-річчя Конституційного Суду Словацької Республіки (м. Кошиці, Словацька Республіка).

16 квітня фахова зустріч із начальником відділу Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи П. Пушкарем (м. Київ, Конституційний Суд України).

- 17–21 квітня участь судді Конституційного Суду України В. Городовенка у міжнародній конференції «Верховенство Конституції та її пряма дія: питання забезпечення правової охорони Конституції» з нагоди 25-річчя Конституції Киргизької Республіки, організованій Конституційною палатою Верховного Суду Киргизької Республіки (м. Бішкек, Киргизька Республіка).
- 19 квітня зустріч керівника Секретаріату Конституційного Суду України Я. Василькевича з професором Університету імені Миколаса Ромеріса, суддею Конституційного Суду Литовської Республіки у відставці (2005–2014 роки) Т. Бірмонтієне та доцентом, Директором Інституту публічного права Університету імені Миколаса Ромеріса А. Тваронавіченє.
- 20 квітня оглядова екскурсія Конституційним Судом України для представників юридичного факультету Вільнюського університету (Литовська Республіка) в рамках спільного заходу з юридичним факультетом Київського національного університету імені Тараса Шевченка.
- 20 квітня зустріч Голови Конституційного Суду України С. Шевчука та судді Конституційного Суду України С. Головатого із Секретарем Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) Т. Маркертом.

ВІТАЄМО ЮВІЛЯРА

У травні 70-річний ювілей
відсвяткував суддя Конституційного Суду України у відставці,
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

Володимир Миколайович ШАПОВАЛ



Шановний Володимире Миколайовичу,
судді Конституційного Суду України, працівники Секретаріату Суду,
члени Редакційної ради «Вісника Конституційного Суду України»
висловлюють Вам найщиріші привітання з нагоди ювілею!

Хай доля завжди буде щедрою до Вас та збереже міцне здоров'я,
дарує безмежне людське щастя, невичерпну енергію, плідне довголіття!

ДО УВАГИ ШАНОВНИХ АВТОРІВ!

«Вісник Конституційного Суду України» є друкованим органом Конституційного Суду України, який згідно з наказом МОН України від 7 жовтня 2015 року № 1021 включено до переліку наукових фахових видань.

У журналі висвітлюється діяльність Конституційного Суду України, публікуються наукові статті, повідомлення, рецензії, анотації, коментарі тощо.

Нагадуємо, що наукова стаття повинна бути актуальною, мати доктринальний характер із чітко окресленою проблематикою, містити наукові положення, розроблені особисто автором, висновки про наукове та практичне значення наукової розробки.

До статей додається: коротка анотація та ключові слова російською й англійською мовами, а також довідка про автора із зазначенням прізвища, імені та по батькові, вченого ступеня, вченого звання, місця роботи й посади, контактних телефонів, електронної пошти.

Обсяг наукової статті — 12–15 сторінок, наукового повідомлення — 5–7 сторінок друкованого тексту через півтора інтервалу (розмір шрифту — 14). Нумерація виносок — посторінкова.

Редакція залишає за собою право направляти наукові статті й повідомлення на рецензування, редагувати та скорочувати їх зміст, за погодженням з автором змінювати назву статті.

За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Подані матеріали редакція не повертає.

У разі передруку публікацій іншими виданнями посилання на «Вісник Конституційного Суду України» обов'язкове.

Запрошуємо до співпраці!

Матеріали для публікації
надсилайте на електронну пошту редакції
«Вісника Конституційного Суду України»:

court@ccu.gov.ua

або на адресу Конституційного Суду України:

01033, м. Київ, вул. Жилинська, 14

тел.: 0 (44) 238-11-54, 238-10-32

Заступник керівника Департаменту
організаційної роботи — керівник
Редакційно-видавничого управління
Секретаріату
Конституційного Суду України
С. Сидоренко
тел.: 0 (44) 238-10-32

Відповідальний
секретар
К. Мольченко
тел.: 0 (44) 238-11-54
e-mail: court@ccu.gov.ua

Видавець

Видавничий Дім «Ін Юре»

Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-00
E-mail: peredplata.inyure@gmail.com
www.inyure.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Над випуском працювали:

Пазенко О. С.,
Скринник Я. В.,
Красненко О. П.,
Карташова О. Р.

Підписано до друку 19.06.2018.
Формат 70 x 100 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 20,48. Обл.-вид. арк. 18,52.
Зам. № 178.
Наклад 200. Ціна договірна.

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом

ТОВ «Про Формат»

Україна, 04080, м. Київ, вул. Кирилівська, 86
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5942 від 11.01.2018 р.