

Конституційний Суд України



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
ВИСНОВКИ**

2018

Книга 16

*Відповідальний редактор
С. В. Шевчук,
Голова Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*



Київ
Ін Юре
2019

Відповідальний редактор:

С. В. Шевчук —

Голова Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Укладачі:

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

Україна. Конституційний Суд.

У 45 Конституційний Суд України: Рішення. Висновки / Конституц.
Суд України. — К. : Юрінком Інтер, 2001 —
Кн. 16 : 2018 / уклад. Я. В. Скринник [та ін.] ; відп. ред.
С. В. Шевчук. — К. : Ін Юре, 2019. — 708 с. — Передм. укр.,
англ. — ISBN 978-966-313-602-8.

Книга містить рішення і висновки Конституційного Суду України, прийняті у 2018 році, та їх резюме англійською мовою. Крім того, додаються окремі думки суддів Конституційного Суду України стосовно цих актів Конституційного Суду України.

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

УДК 342.565.2(477)

© Конституційний Суд України, 2019
© Ін Юре, 2019

ISBN 978-966-313-602-8

До шістнадцятої книги збірника «Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2018» вміщено 17 актів Конституційного Суду України (далі — Суд), серед яких 13 рішень у справах за конституційними поданнями народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховного Суду з питань конституційності положень законів України та 4 висновки у справах щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158.

У межах повноважень Суду здійснювати превентивний конституційний контроль розглянуто такі законопроекти про внесення змін до Конституції України:

— в частині скасування депутатської недоторканності (реєстр. № 6773)¹;

— щодо недоторканності народних депутатів України (реєстр. № 7203)²;

— щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (реєстр. № 9037)³;

— щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236)⁴.

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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 від 6 червня 2018 року № 1-в/2018.

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018.

³ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018.

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян

Усі ці законопроекти висновками Суду визнані такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Керуючись своїми раніше висловленими юридичними позиціями, Суд вкотре підтвердив можливість скасування депутатської недоторканності, однак при цьому наголосив на необхідності «враховувати стан політичної та правової системи України — її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади»¹.

Стосовно останнього із розглянутих Судом у 2018 році законопроектів було висловлено застереження щодо можливості внесення пропонувань змін до розділу II (статті 41) Конституції України, оскільки вони не стосуються конкретного права людини, тоді як зміни до Основного Закону держави мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін².

За результатами розгляду Судом двох справ Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI та Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475—VI визнано неконституційними внаслідок недотримання Верховною Радою України встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, що свідчить про порушення умов легітимності законодавчого процесу³.

України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018.

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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 від 6 червня 2018 року № 1-в/2018.

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018.

³ 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; 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» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018.

Повторно запровадивши правове регулювання суспільних відносин, яке було визнано неконституційним, Верховна Рада України порушила вимогу частини другої статті 8 Основного Закону України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. На це вказав Суд, ухвалюючи рішення про невідповідність Основному Закону України положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489—III¹.

Протягом 2018 року повноваження Суду з наступного конституційного контролю реалізовано прийняттям, окрім зазначених трьох, ще дев'яти рішень за справами, у яких встановлено невідповідність Конституції України окремих положень законів України. Серед них:

— положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати²;

— частина шоста статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою «слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018.

вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України»¹;

— підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76 VIII, на підставі якого (внаслідок виключення статті 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні») було скасовано гарантію для громадян похилого віку на достроковий вихід на пенсію (за півтора року до встановленого законодавством строку, якщо вони мають страховий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі), метою встановлення якої була ефективна реалізація конституційних прав людини на соціальний захист і достатній життєвий рівень. Суд дійшов висновку про невідповідність оспорюваних положень частині першій статті 8 Конституції України, оскільки парламент знівелював сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність²;

— окремі положення Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, що (у спосіб внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи») призвели до обмеження чи скасування пільг, компенсацій і гарантій, звуження прав осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зниження рівня їх соціального забезпечення³;

— окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо

¹ 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.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 17 липня 2018 року № 6-р/2018.

права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані¹;

— положення частини другої статті 8 та друге речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР, за якими, відповідно, не розглядаються «звернення осіб, визнаних судом недієздатними» та передбачається звернення зі скаргою в інтересах недієздатних осіб лише їх законними представниками²;

— положення частини першої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яким встановлено, що постанови про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 цього кодексу, набирають законної сили з моменту їх винесення; положення статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення³;

— положення частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI, що (у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII) призвело до звуження змісту та обсягу гарантій незалежності суддів у частині зменшення гарантованого розміру винагороди судді, створювало загрозу для незалежності як судді, так і судової влади в цілому, а також передумови для впливу на суддю через розмір його матеріального забезпечення⁴;

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018.

— положення частини десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII, за яким «суддя, який не здійснює правосуддя (крім випадків тимчасової непрацездатності, перебування судді у щорічній оплачуваній відпустці), не має права на отримання доплат до посадового окладу», для цілей застосування окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами¹;

— абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII, що призвели до зниження досягнутого рівня соціального захисту учасників війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та інших осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а також частина шоста статті 14, частина друга статті 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551—XII зі змінами, якими встановлено умови для отримання окремих пільг².

Водночас Суд визнав конституційними положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII, зазначивши, зокрема, що «Верховна Рада України може встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання, оскільки вони не закріплені в Конституції України, а визначаються у законах відповідно до соціальної політики держави. Проте такі законодавчі зміни не можуть бути

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей) від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018.

спрямовані на ухилення держави від її обов'язків, визначених, зокрема, у статтях 3, 24, 51 Основного Закону України»¹.

У 2018 році Суд на підставі положень частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» відтермінував втрату чинності деякими нормами на три місяці з дня ухвалення рішень про їх неконституційність, зокрема:

— встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) частини шостої 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», Суд зобов'язав Верховну Раду України нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнає неконституційною, привести у відповідність до Конституції України та цього Рішення²;

— з метою відновлення попереднього рівня соціального захисту осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551—XII, або встановлення альтернативних варіантів компенсації скасованих пільг, що потребує передбачення коштів у Державному бюджеті України та внесення відповідних змін до законів України, Суд вказав, що у цей період застосуванню підлягатимуть попередні редакції норм, визнаних неконституційними³.

Керуючись положеннями статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України», Суд встановив порядок виконання своїх рішень, зокрема:

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018.

² Див.: 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.

³ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей) від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018.

— вказав на юридичну дію та необхідність застосування попередніх редакцій статей 53, 60 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», до їх зміни оспорюваним законом¹;

— встановив, що «до законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією недієздатної особи, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, до закладу з надання психіатричної допомоги така госпіталізація можлива лише за рішенням суду»².

Умотивовуючи рішення з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, Суд зазвичай звертається до загальноєвропейських норм і стандартів у сфері захисту прав людини та до практики Європейського суду з прав людини. Спираючись на положення актів міжнародного права, юридичні позиції Європейського суду з прав людини та висновки Венеційської Комісії, Суд *de facto* сприяє розвитку вітчизняної доктрини та правозастосування у напрямі сучасного розуміння прав і свобод, закріплених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

На завершення хочу відзначити, що тексти рішень та висновків, які увійшли до цієї книги, надані українською мовою, а їх резюме — англійською. Збірник вміщує алфавітно-предметний покажчик, який сприяє ефективному пошуку потрібної інформації.

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

Голова

Конституційного Суду України

Станіслав ШЕВЧУК

¹ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 17 липня 2018 року № 6-р/2018.

² Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018.

PREFACE

The sixteenth book of the publication «Constitutional Court of Ukraine: Decisions. Opinions. 2018» contains 17 acts of the Constitutional Court of Ukraine (hereinafter — the Court), including 13 decisions in the cases upon the constitutional petitions of People's Deputies of Ukraine, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the Supreme Court on the constitutionality of the provisions of the laws of Ukraine, and 4 opinions on compliance of the draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

Within the powers of the Court to carry out preventive constitutional control, the following draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine have been considered:

— in the part on abolishment of parliamentary immunity (Reg. No. 6773)¹;

— on parliamentary immunity (Reg. No. 7203)²;

— on the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization (Reg. No. 9037)³

— on the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on farms (Reg. No. 6236)⁴;

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-v/2018 dated June 6, 2018 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 6773) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-v/2018 dated June 19, 2018 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 80 Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 7203) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

³ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-v/2018 dated November 22, 2018, in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine on providing opinion concerning the compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization (Reg. No. 9037) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

⁴ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-v/2018 dated November 23, 2018, in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution on the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on farms (Reg. No. 6236) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

By the relevant Court's opinions all these draft laws have been declared as conforming with Articles 157, 158 of the Constitution of Ukraine.

Guided by its previously expressed legal positions, the Court once again confirmed the possibility of abolishment of parliamentary immunity, yet it stressed that «it is necessary to take into account the state of the political and legal system of Ukraine — its ability, in case of complete absence of the parliamentary immunity institution to ensure unimpeded and effective implementation by the People's Deputies of their powers, functioning of the parliament as such, as well as the implementation of the constitutional principle of the division of state power»¹.

As regards the draft law which was the last to be examined by the Court in 2018, the Court made a reservation regarding the possibility of introducing the proposed amendments to Section II (Article 41) of the Constitution of Ukraine, since they did not relate to a specific human right, whereas amendments to the Fundamental Law of the state should be introduced with the account of the structure of the Constitution of Ukraine and the content of the proposed changes².

Following the consideration by the Court of the two cases, the Law of Ukraine «On the principles of state language policy» dated July 3, 2012 No. 5029–VI and the Law of Ukraine «On All-Ukrainian referendum» dated November 6, 2012 No. 5475–VI were declared as such that do not conform to the Constitution as a result of non-observance by the Verkhovna Rada of Ukraine of the procedure for consideration, approval and entry into force of laws established by the Constitution of Ukraine, which testifies to the violation of the conditions of legitimacy of the legislative process³.

¹ Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-v/2018 dated June 6, 2018 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 6773) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

² Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-v/2018 dated November 23, 2018, in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution on the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on farms (Reg. No. 6236) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

³ 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); 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).

By repeated introduction of the legal regulation of social relationships, which had been declared unconstitutional, the Verkhovna Rada violated the requirement of Article 8.2 of the Fundamental Law, according to which laws and other normative legal acts shall be adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it. This provision was stressed by the Court when ruling on non-conformity to the Fundamental Law of Ukraine (unconstitutionality) of the provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On psychiatric care» № 1489–III, dated February 22, 2000¹.

In 2018, the powers of the Court to exercise the subsequent constitutional control were implemented by adopting, in addition to the above three decisions, nine more decisions in the cases in which non-conformity to the Constitution of Ukraine of certain provisions of the laws of Ukraine was established, namely:

— provision of paragraph one of Article 164.2.19 of the Tax Code of Ukraine which provided that the general monthly (annual) taxable income of the taxpayer shall include the amount of pensions (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law), or the monthly lifetime monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget under the law, if their size exceeds three sizes of the minimum wage (per month) for the persons who lost their labour ability (calculated per month) established on January 1 of the reporting tax year, in the part of such excess, as well as pensions from foreign sources, if according to international treaties ratified by the Verkhovna Rada, such pensions are taxable or not taxable in the country of their payment²;

— Article 216.6 of the Criminal Procedure Code, according to which, «the investigating authorities of the State criminal-executive service conduct a pre-trial investigation of crimes committed on the territory or in the premises of the Service»³;

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-r/2018 dated December 20, 2018 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 sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On psychiatric care».

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2018 dated February 27, 2018 in the case upon the constitutional petitions of 48 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraphs 13 and 14 of clause 32 of Chapter 1 of the Law of Ukraine «On amending the Tax Code of Ukraine and some of the legislative acts of Ukraine on tax reform» and the Supreme Court regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraph one of Article 164.2.19.1 of the Tax Code (case on taxation of pensions and monthly life-time maintenance).

³ 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.

— clause 12.3 of Section I of the Law of Ukraine «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine», adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76–VIII on the basis of which (following the exclusion of Article 21 of the Law of Ukraine «On the basic principles of social protection of veterans of work and other citizens of old age in Ukraine») the guarantee for elderly citizens to early retirement was cancelled (one year and a half before the term established by the legislation, if they have the insurance record required to apply for a retirement pension at a minimum), aimed at effective implementation of their constitutional rights and freedoms to social protection and sufficient standard of living. The Court concluded that disputed provisions did not conform to Article 8.1 of the Constitution of Ukraine, as the Parliament had neglected the essence of such an element of the constitutional principle of the rule of law as legal certainty¹;

— specific provisions of the Law of Ukraine «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII, which (in the way of amendments to the Law of Ukraine «On status and social protection of citizens who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe») led to the restriction or cancellation of privileges, compensations and guarantees, the restriction of the rights of citizens who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe, decrease in their level of social security²;

— specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine concerning the right of the Ministry of Finance of Ukraine to receive information containing personal data³;

— the provisions of Article 8.2, and the second sentence of Article 16.4 of the Law of Ukraine «On citizens' appeals» dated October 2, 1996, No. 393/96–VR, according to which «the appeals of persons declared

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r/2018 dated May 22, 2018 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies on conformity of paragraph 12 of Section I of the Law of Ukraine «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-r/2018 dated July 17, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of subparagraphs 2–7, 12 and 14 of paragraph 4 of Section I of the Law of Ukraine «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII.

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-r/2018 dated October 11, 2018, in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

incapacitated by the court» are not considered and an appeal with a complaint in the interests of incapacitated persons only by their legal representatives is supposed¹;

— the provisions of Article 294.1 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, which establishes that resolution on the application of penalty provided for in Article 32 of this Code shall enter into force from the date of their adoption; the provision of Article 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, which stipulates that the resolution of district, city district, city or intercity court (judge) on the application of administrative arrest shall be executed immediately after its adoption²;

— the provisions of Articles 133.3 of the Law of Ukraine «On the judiciary and status of judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI, which (in the wording of Law of Ukraine «On ensuring the right to a fair trial» dated February 12, 2015 No. 192–VIII) led to restriction of the content and scope of the guarantees for the independence of judges in terms of reducing the guaranteed remuneration of a judge, posed a threat to the independence of both judges and the judiciary on the whole, as well as the preconditions for influence on judge through the size of his / her material support³;

— the provisions of Articles 133.10 of the Law of Ukraine «On the judiciary and status of judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI, which in the wording of the Law of Ukraine «On ensuring the right to a fair trial» dated February 12, 2015 No. 192–VIII, according to which «a judge who does not administer justice (except for the reasons of temporary incapacitation, annual paid leave) shall not be entitled to receive the surcharges to the official salary» for the purpose of applying certain provisions of the Law of Ukraine «On the judiciary and status of judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII with amendments⁴;

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-r/2018 dated October 11, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on conformity to the Constitution (constitutionality) of specific provisions of Article 8.2, the second sentence of Article 16.4 of the Law of Ukraine «On citizens' appeals» (case on appeals of persons declared as incapacitated by the court).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 10-r/2018 dated November 23, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of the provisions of Articles 294.1, 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offences with the Constitution of Ukraine (constitutionality).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-p/2018 dated December 4, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court on the compliance of the provisions of Articles 133.3, 133.10 of the Law of Ukraine «On the judiciary and status of judges» in the wording of the Law of Ukraine «On ensuring the right to a fair trial» to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-p/2018 dated December 4, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court on the compliance of the provisions of Articles 133.3, 133.10 of the Law of Ukraine «On the judiciary and status of judges»

— sub-clauses 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 3.4 of clause 9 of Chapter I of the Law «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» No. 76-VIII dated December 28, 2014, which led to a decrease in the level of social protection of veterans of war, including those who have special merits to the Motherland, and other persons covered by the Law of Ukraine «On the status of war veterans, guarantees of their social protection», as well as Articles 14.6, 16.2 of the Law «On the status of war veterans, guarantees of their social protection» No. 3551–XII dated October 22, 1993 with amendments, which established the conditions for receiving certain benefits¹.

At the same time, the Court held to declare as compatible with the Constitution of Ukraine (constitutional) the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law «On prevention of financial catastrophe and creation of preconditions for economic growth in Ukraine» dated March 27, 2014, No. 1166–VII, noting in particular that «the Verkhovna Rada of Ukraine may establish, modernise or renew the types of state assistance to families with children, change the size of this assistance, mechanisms for its calculation and provision, as they are not enshrined in the Constitution, but are determined by law in accordance with the social policy of the state. Yet, such legislative changes cannot be aimed at evading the state from its obligations, as provided for, in particular, by Articles 3, 24, 51 of the Basic Law»².

In 2018, the Constitutional Court of Ukraine, on the basis of the provisions of Article 152.2 of the Constitution of Ukraine and Article 91 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», postponed the expiration of certain norms for the period of three months from the date of adoption of decisions on their unconstitutionality, in particular:

— having established non-conformity to the Constitution of Ukraine (unconstitutionality) of Article 216.6 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, according to which «investigating bodies of the State Criminal

in the wording of the Law of Ukraine «On ensuring the right to a fair trial» to the Constitution of Ukraine (constitutionality).

¹ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No.12-r/2018 dated December 18, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of clause 9 of Chapter I of the Law «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014 (the case on the social protection of veterans of war and members of their families).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 9-r/2018 dated November 7, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law of Ukraine «On prevention of financial catastrophe and creation of preconditions for economic growth in Ukraine».

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», 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 Decision¹;

— in order to restore the previous level of social protection of persons covered by the Law of Ukraine «On the status of war veterans, guarantees of their social protection» No. 3551–XII dated October 22, 1993, or the establishment of alternative options for the compensation of the cancelled privileges, which requires the provision of funds in the State Budget of Ukraine and the introduction of appropriate amendments to the laws of Ukraine, the Court noted that during this period the previous versions of the norms declared unconstitutional will be subject to application².

Guided by the provisions of Article 97 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», the Court established the procedure for the execution of its decisions, in particular:

— pointed out the legal effect and the necessity of applying the previous wordings of Articles 53, 60 of the Law of Ukraine «On the status and social protection of citizens suffering from the consequences of the Chernobyl catastrophe» before they were amended by the disputed law³;

— found that «before the legislative settlement of the issue of providing judicial control over the hospitalisation of an incapacitated person who, due to the state of health, is not able to make a request or provide informed written consent, such hospitalisation is possible only at the court's decision to the psychiatric hospital»⁴.

¹ 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 (constitutionality).

² Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-r/2018 dated December 18, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of clause 9 of Chapter I of the Law «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014 (the case on the social protection of veterans of war and members of their families).

³ Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 17, 2018 No. 6-r/2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of subparagraphs 2-7, subparagraph 12 and subparagraph 14 of paragraph 4 of Chapter I of the Law of Ukraine «On introducing amendments and declaring invalid some legislative acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII.

⁴ Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-r/2018 dated December 20, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human

Reasoning decisions on the protection of human and citizen's rights and freedoms, the Court usually refers to generally accepted norms and standards in the field of human rights and the case-law of the European Court of Human Rights. Based on the provisions of acts of international law, the legal positions of the European Court of Human Rights and the opinions of the Venice Commission, the Court de facto contributes to the development of the doctrine and law-enforcement activity in the direction of the modern understanding of the rights and freedoms enshrined in the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

In conclusion, I would like to note that the texts of the decisions and opinions that are included into this book are provided in Ukrainian, and their summaries are in English. The collection contains an alphabetical subject index, which contributes to the effective search for the necessary information.

I express the hope that the presented collection of acts of the Constitutional Court of Ukraine will be useful for employees of state and local self-government bodies, specialists in the field of constitutional law, teachers and students of law schools and faculties, as well as all those who are interested in the development of law in Ukraine.

Chairman

of the Constitutional Court of Ukraine

Stanislav SHEVCHUK

Rights concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provision of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On psychiatric care».

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(в частині скасування депутатської недоторканності)
(реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

*м. Київ
6 червня 2018 року
№ 1-в/2018*

Справа № 2-90/2018 (4369/17)

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, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Тупицького** Олександра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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.

Відповідно до статті 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Наведене стало підставою для направлення Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо відповідності вказаного законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Шапталу Н. К. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Верховна Рада України згідно з Постановою «Про включення до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 19 жовтня 2017 року № 2172–VIII (далі — Постанова) звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

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

1. Частини першу та третю статті 80 виключити.

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Законопроект подали на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання 158 народних депутатів України (пункт 1 Постанови), що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що метою Законопроекту є «вдосконалення положень Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та відновлення довіри народу до народних депутатів України», а також вказано, що «інститут депутатської недоторканності було створено з метою гарантування свободи політичної діяльності. Водночас настрої в суспільстві засвідчили, що такий імунітет народних обранців виявився невиправданим, оскільки він по суті перетворився в гарантію безкарності... викликає у народу недовіру та упередженість до народних депутатів України».

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

розділом XIII Конституції України. Вимоги щодо внесення таких змін визначаються, зокрема, статтями 157 і 158 Конституції України.

Перевіряючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень частин першої та третьої статті 80 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що перешкод для розгляду Законопроекту, передбачених у статті 158 Конституції України, немає.

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

Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану. Так, відповідно до частини першої статті 106 Основного Закону України Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20), а також, у разі необхідності, приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (пункт 21). Такі рішення Президента України згідно з пунктом 31 частини першої статті 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту його звернення.

Конституційний Суд України наголошує, що на момент надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визна-

ченою Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

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

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

2.3.1. Розділом I Законопроекту пропонується виключити зі статті 80 Конституції України частину першу, згідно з якою «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність», та частину третю, якою встановлено, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані».

Конституційний Суд України неодноразово перевіряв законопроекти про внесення змін до статті 80 Конституції України стосовно обмеження депутатської недоторканності та давав висновки про те, що пропонувані зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

За результатами перевірки законопроектів, якими пропонувалися зміни до статті 80 Конституції України та щодо відповідності яких вимогам статей 157 і 158 Конституції України Конституційний Суд України давав висновки, Верховна Рада України закони не ухвалила.

На час розгляду цієї справи підстав для зміни викладених раніше юридичних позицій із зазначених питань Конституційний Суд України не вбачає.

Таким чином, зміни, запропоновані у розділі I Законопроекту, стосуються виключно скасування депутатського імунітету та не передбачають зміни кордонів України або її державного устрою, а отже, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення

територіальної цілісності України. Крім того, Конституційний Суд України вважає, що розділ I Законопроекту, яким пропонується виключити частини першу та третю статті 80 Конституції України, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, що, ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України — її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на забезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Крім того, на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), яка зазначала, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту (пункт 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19–20 червня 2015 року).

2.3.2. Законопроект містить розділ II «Прикінцеві положення» такого змісту:

«1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Розділ II «Прикінцеві положення» Законопроекту встановлює порядок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)».

Розділ II «Прикінцеві положення» Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, також не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

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

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

дійшов висновку:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773), яким пропонується:

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

1. Частини першу та третю статті 80 виключити.

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-ν/2018 dated June 6, 2018 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 6773) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine

According to the Resolution «On inclusion into the agenda of the seventh session of the Verkhovna Rada of the eighth convocation of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» dated October 19, 2017, No. 2172-VIII, the Verkhovna Rada appealed to the Constitutional Court for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 6773) (hereinafter — draft law) with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution.

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year did not consider the draft law and did not amend the provisions of Articles 80.1 and 80.3 of the Constitution during the term of its powers. Consequently, the draft law complies with the requirements of Article 158 of the Basic Law.

At the time of providing this opinion, the Constitutional Court stresses that the decision to introduce martial law or state of emergency in Ukraine or in its specific regions in accordance with the procedure established by the Constitution was not adopted, therefore there are no legal grounds that would it make impossible to amend the Constitution.

Given this, the Constitutional Court considers that the draft law complies with the requirements of Article 157.2 of the Constitution.

Section I of the draft law proposes to exclude from Article 80 of the Constitution paragraph 1, according to which «People's Deputies of Ukraine shall be guaranteed parliamentary immunity», and paragraph 3 which stipulates that «People's Deputies of Ukraine shall not be held criminally liable, detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine».

The Constitutional Court has repeatedly examined draft laws on amendments to Article 80 of the Constitution on the restriction of parliamentary immunity and concluded that the proposed amendments regarding the abolishment of the parliamentary immunity concern only their special status and do not affect the content of the constitutional human and citizen's rights and freedoms (their abolishment or restriction), and therefore do not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

According to the results of the examination of the draft laws which proposed amendments to Article 80 of the Constitution in respect to which the Constitutional Court provided opinions on the compliance with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution, the Verkhovna Rada has not adopted laws.

At the time of consideration of this case, the Constitutional Court does not perceive any grounds for changing the previously stated legal positions on these issues.

Thus, the changes proposed in Section I of the draft law relate exclusively to the abolishment of parliamentary immunity and do not foresee changes of the borders of Ukraine or its state system, and therefore are not aimed at eliminating independence or violating the territorial integrity of Ukraine. In addition, the Constitutional Court holds that Section I of the draft law, which proposes to exclude Articles 80.1 and 80.3 of the Constitution, does not provide for the abolishment or restriction of human rights and freedoms, and therefore does not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

At the same time, the Constitutional Court considers appropriate to point out that in deciding on abolishment of parliamentary immunity it is necessary to take into account the state of the political and legal system of Ukraine — its ability, in case of complete absence of the parliamentary immunity institution, to ensure unimpeded and effective implementation by the People's Deputies of their powers, functioning of the parliament as such, as well as the implementation of the constitutional principle of the division of state power.

The Constitutional Court has repeatedly emphasised that the parliamentary immunity is not a personal privilege, an individual right of a People's Deputy, but has a public-law nature; it is aimed at ensuring the People's Deputy from unlawful interference in his/her activities, ensuring the smooth and effective implementation of his/her functions and proper (normal) functioning of the parliament.

The Court held to declare paragraphs 12.1, 12.2 of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 6773) conforming with Articles 157, 158 of the Constitution.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Melnyk, S. Sas and I. Slidenko expressed dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 6 червня 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 1-в/2018 (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав Законопроект, яким пропонується виключити частини першу та третю статті 80 Основного Закону України, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

На мою думку, Суд суто формально та поверхово здійснив перевірку Законопроекту на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, залишивши поза увагою правову природу та призначення інституту депутатської недоторканності та не врахувавши суспільно-політичних, правових та інших наслідків повного скасування депутатського імунітету у сучасних умовах політичної та правової систем, вразливості демократичних інститутів в Україні. Суд не зробив глибокого юридичного аналізу положень Законопроекту, не дослідив прямих та опосередкованих зв'язків між ними і нормами Конституції України в аспекті конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також конституційних засад функціонування державної влади в Україні.

Системний аналіз Законопроекту дає підстави стверджувати, що внесення пропонуваного Законопроектом змін до Конституції України може призвести до скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також містить загрозу для незалежності України.

1. Констатуючи відповідність Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Основного Закону України, Суд так само, як і у своїх попередніх висновках (від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, 30 липня 2015 року № 2-в/2015, 20 січня 2016 року № 1-в/2016, 30 січня 2016 року № 2-в/2016), у Висновку обмежився лише посиланням на те,

що Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, а на момент надання ним Висновку рішення про введення в Україні або в її окремих місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Така аргументація в умовах наявної збройної агресії Російської Федерації проти України та здійснення окупації частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації є недостатньою для однозначного висновку про те, що на сьогодні в Україні умов воєнного або надзвичайного стану немає. Обмежившись лише «механічною» перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, Суд не довів відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, а отже, й не вніс повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов¹.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих починаючи з 14 квітня 2014 року в Україні спочатку у зв'язку із здійсненням антитерористичної операції, а потім — заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, свідчить про запровадження в зоні їх проведення режиму, що має ознаки воєнного стану, за умов якого Конституція України не може бути змінена².

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 23 червня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

² Так, починаючи з 14 квітня 2014 року на території населених пунктів, визначених у затверженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 року № 1275-р переліку, здійснювалася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405.

Починаючи з 24 лютого 2018 року, відколи набрав чинності Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268–VIII (далі — Закон про деокупацію), зазнав змін правовий режим заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у Донецькій та Луганській областях: замість антитерористичної операції передбачено здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалила рішення Президента

З огляду на це Суд мав ретельно дослідити правову природу заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, які здійснюються починаючи з 30 квітня 2018 року, а відтак — аргументовано довести, що їх здійснення не є перешкодою для зміни Конституції України в аспекті вимог частини другої статті 157 Основного Закону України.

2. Необхідно виходити з того, що стаття 80 Конституції України встановлює додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини (стаття 29 Конституції України) гарантії недоторканності народного депутата України як представника народу у Верховній Раді України. Недоторканність народних депутатів України пов'язана не із їх статусом як людини і громадянина, а з покладеними на них повноваженнями у зв'язку з виконанням державних функцій. Конституційні гарантії депутатської недоторканності є певними винятками із загального конституційного принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом. Однак встановлення таких гарантій зумовлене вагомими суспільними причинами і спрямовано на досягнення суспільно важливих цілей.

Раніше Суд неодноразово наголошував на тому, що депутатська недоторканність зумовлена необхідністю конституційного забезпечення безперешкодної діяльності депутатів і парламенту в цілому. Вона є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому

України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (частина друга статті 13 Закону про деокупацію). Відтепер керівництво силами та засобами, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (частини друга, третя статті 9 Закону про деокупацію).

30 квітня 2018 року Президент України своїм Указом № 116 ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях». Крім того, 30 квітня 2018 року Президент України підписав також наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей».

прав (депутатських повноважень). Депутатська недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета — не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному (нормальному) функціонуванню парламенту (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015; рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Інститут депутатської недоторканності покликаний виконувати й інші важливі функції, зокрема функцію запобігання узурпації влади, а відтак забезпечувати стабільність конституційного ладу і демократичного розвитку держави. Він є одним з тих елементів системи стримувань і противаг, які забезпечують реальний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Депутатська недоторканність сприяє утвердженню самостійності і незалежності парламенту. Особливу актуальність вона має у країнах, що розвиваються, у яких немає сталої демократії, панування верховенства права, незалежного і неупередженого суду. Тож існує небезпека здійснення тиску на парламент з боку передусім виконавчої гілки влади, можливість безпідставного звинувачення парламентарів і їх кримінального переслідування за політичну діяльність за відсутності надійної системи правового захисту.

Те, яке суспільно-політичне та правове значення має інститут депутатської недоторканності, на мій погляд, переконливо ілюструє період президентства В. Януковича (25 лютого 2010 року — 22 лютого 2014 року), коли відбулася узурпація державної влади¹. Можна обґрунтовано припустити, що одним із чинників, який не дозволив йому повністю взяти під контроль парламент і зруйнувати парламентаризм в Україні, остаточно узурпувати державну владу, була наявність депутатської недоторканності.

Після трагічних подій кінця 2013 року — початку 2014 року, самоусунення В. Януковича від виконання конституційних повноважень² та втечі його з України саме парламент (до речі, обраний за правління В. Януковича) вжив основних заходів з відновлення кон-

¹ Стаття 1 Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682—VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 44. — Ст. 2041.

² Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 року № 757—VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 11. — Ст. 158.

ституційного ладу в Україні, забезпечення її суверенітету та збереження незалежності, відновлення конституційних прав і свобод людини і громадянина¹.

3. Депутатська недоторканність, з одного боку, забезпечує незалежність народного депутата України, що є необхідною передумовою здійснення ним депутатських повноважень та забезпечення нормального функціонування парламенту, з другого — створює певні перешкоди для притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності. По суті, така недоторканність — це своєрідна плата суспільства за можливість мати самостійний і незалежний парламент, здійснювати державну владу на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, а також забезпечувати демократичний розвиток країни. Тому у цьому питанні важливо забезпечити баланс суспільних інтересів: мати самостійний та незалежний парламент і унеможливити уникнення від кримінальної відповідальності депутата, який вчинив злочин.

Очевидним є те, що існуючий обсяг недоторканності українських парламентарів не можна визнати оптимальним з точки зору інтересів протидії корупції та правосуддя, а також з огляду на загальноєвропейську практику конституційно-правового регулювання інституту депутатської недоторканності. Формула цієї недоторканності, яка закріплена у статті 80 Конституції України і яка передбачає, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», за певних обставин дає змогу депутатам, які вчинили злочин, у тому числі корупційний, прикрившись імунітетом, ухилитися від кримінальної відповідальності. Адже йдеться фактично про те, що від парламенту, в якому можуть превалювати не правові, а політичні та інші інтереси, повністю залежить доля кримінальної справи стосовно депутата, який вчинив злочин, починаючи з моменту повідомлення йому підозри у вчиненні злочину. Таким чином, за відсутності згоди парламенту на притягнення такого депутата до кримінальної відповідальності розслідування справи буде фактично заблоковано.

Тому в інтересах правосуддя існуючий на сьогодні обсяг депутатської недоторканності слід певною мірою обмежити. Це можна зроби-

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

ти без шкоди для її функції захисту законодавчої влади шляхом запровадження нової формули, відповідно до якої «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до винесення обвинувального вироку судом». За її реалізації органи правопорядку, органи досудового розслідування та суд матимуть можливість провадити на власний розсуд всі необхідні розшукові та процесуальні дії у справі депутата, який вчинив злочин, включаючи постановлення вироку. Єдине, на що потрібна буде згода парламенту, — це на його затримання та арешт. У свою чергу, депутат матиме можливість здійснити свій захист у суді без політизації цього процесу та втягування у нього парламенту.

Слід зазначити, що такі зміни щодо вдосконалення інституту депутатської недоторканності неодноразово пропонувалися суб'єктами права законодавчої ініціативи (у 2000 році та 2009 році), але до Конституції України внесені не були, хоча забезпечують вказаний баланс суспільних інтересів — дають можливість органам правопорядку без отримання згоди парламенту здійснювати стосовно народного депутата України, який підозрюється у вчиненні злочину, весь комплекс необхідних слідчих та розшукових дій, застосовувати щодо нього заходи забезпечення кримінального провадження та встановлюють додатковий правовий захист парламентаря від свавільного усунення його від виконання депутатських повноважень і безпідставного переслідування за його політичну діяльність.

Натомість Законопроектом передбачено повне скасування депутатського імунітету, що в умовах слабкої демократії, суспільно-політичної нестабільності, відсутності ефективної правової системи загалом і незалежного та справедливого суду зокрема, політичної залежності органів правопорядку, надзвичайно високого рівня корупції може призвести до істотних негативних політичних, правових та соціальних наслідків.

Нездатність політичної та правової систем (на сьогодні це є очевидним) за відсутності інституту депутатського імунітету забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, нормальне функціонування парламенту несе потенційну загрозу конституційному ладу, передусім засадничому конституційному принципу, відповідно до якого «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (стаття 6 Конституції України). Скасування конституційно-правових засобів захисту парламентарів, а відтак посилення залежності парламенту істотно ускладнить забезпечення реалізації вказаного принципу поділу державної влади, фактично зруйнує конституцій-

ну систему стримувань і противаг, створить додаткові передумови для узурпації влади. Цілком ймовірно, що парламент не зможе здійснювати свої конституційні повноваження і з незалежного законодавчого органу перетвориться на своєрідний придаток іншого владного суб'єкта, що, крім іншого, матиме наслідком зміну форми правління в Україні. У такому випадку Верховна Рада України не зможе виконувати свої конституційні функції, у тому числі в частині утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3 Конституції України). Це, у свою чергу, загрожує руйнацією інституту парламентаризму, який у сучасному світі є однією з основ демократії.

Відсутність належних конституційно-правових гарантій діяльності народного депутата України може призвести також до порушення конституційних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні, як-от здійснення народом влади через органи державної влади, політична та ідеологічна багатоманітність, а також права громадян брати участь в управлінні державними справами (частина друга статті 5, частина перша статті 15, частина перша статті 38 Конституції України).

4. Відповідність Законопроекту вимогам, передбаченим частиною першою статті 157 Конституції України (у частині недопущення ліквідації незалежності та порушення територіальної цілісності України), Суд обґрунтував тим, що запропоновані зміни «стосуються виключно скасування депутатського імунітету та не передбачають зміни кордонів України або її державного устрою, а отже, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (абзац п'ятий підпункту 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Це обґрунтування не можна визнати повним та переконливим.

По-перше, ліквідація незалежності України може здійснюватися різними способами, а не лише через «зміну кордонів України або її державного устрою» (як це впливає з Висновку).

По-друге, Конституція України є цілісним системним актом, норми якого ґрунтуються на єдиних правових засадах та пов'язані між собою. Вона містить низку норм, які становлять принцип самозахисту Конституції України та принцип захисту незалежності України. У такому аспекті частина перша статті 157 Конституції України корелюється не лише зі статтями 1 та 2, але й багатьма іншими статтями Конституції України, зокрема статтею 79, яка врегульовує питання присяги народного депутата України.

Частиною першою статті 79 Основного Закону України встановлено, що перед вступом на посаду народні депутати України складають

перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Отже, Конституцією України на народного депутата України покладено обов'язок «боронити суверенітет і незалежність України» і наділено його для цього відповідними конституційними статусом і повноваженнями. Елементом такого конституційного статусу наразі є депутатська недоторканність включно з депутатським імунітетом, який Законопроектом пропонується скасувати.

Відтак статтю 80 Конституції України треба розглядати у нерозривному взаємозв'язку з її статтею 79, а саме в аспекті забезпечення депутату можливості виконувати присягу, складену ним на вірність Україні (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Скасування депутатського імунітету кардинально змінює конституційний статус народного депутата України — істотно послабляє його, посилюючи в нинішніх умовах залежність депутатів і усього парламенту від інших суб'єктів. Отже, у народних депутатів України зменшуються можливості для належного виконання присяги (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Безперечно, на підставі викладеного не можна однозначно стверджувати, що передбачені Законопроектом зміни спрямовані на ліквідацію незалежності України. Водночас виходячи зі змісту присяги депутата (яка містить окрему вказівку на його зобов'язання боронити незалежність України) Суд щонайменше мав би ретельно і всебічно дослідити це питання та передбачити, як вплине скасування депутатського імунітету на виконання депутатом конституційного обов'язку боронити незалежність України, а також у цьому контексті мав би перевірити Законопроект на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Тим більше, що в умовах окупації Російською Федерацією частини території України та збройної агресії Російської Федерації проти України (фактично в умовах війни) роль парламенту загалом і кожного депутата зокрема щодо оборони України та збереження її незалежності істотно посилилась.

5. Розглядаючи питання щодо скасування депутатського імунітету, слід виходити з того, що закріплення його на конституційному рівні переслідувало важливі цілі та завдання, які зумовлені прийняттям Конституції України і полягали в необхідності забезпечення розвитку

та зміцнення України як демократичної, правової держави (преамбула Конституції України). Скасування депутатського імунітету або істотна зміна його змісту також повинна зумовлюватися не менш важливими факторами, зокрема досягненням поставленої перед інститутом депутатської недоторканності мети та виконанням ним своїх функцій. Однак немає достатніх підстав для твердження, що цей інститут уже виконав свою конституційну місію. Багато обставин свідчать про погіршення ситуації з розвитком парламентаризму в нашій державі, а відтак необхідні додаткові правові заходи для його захисту та зміцнення, запровадження запобіжників задля неможливості чинення тиску на парламентарів через кримінальне переслідування з надуманих підстав.

Прийняття Законопроекту його автори обґрунтовують потребою у усуненні одного з «бар'єрів, який розділяє народних обранців та виборців», скасування «гарантії безкарності». При цьому вони посиляються на суспільні настрої, які характеризуються недовірою та упередженням до народних депутатів України, та шляхом скасування депутатської недоторканності хочуть, зокрема, відновити довіру народу до парламентарів¹.

Але, по-перше, при прийнятті рішення щодо скасування депутатського імунітету не можна керуватися лише суспільними настроями та виходити з формальної відповідності такого рішення вимогам Основного Закону України, незважаючи на можливі правові, політичні, соціальні та інші наслідки його прийняття.

По-друге, запропонований у Законопроекті підхід не дасть змоги розв'язати проблеми суспільної недовіри до депутатів і парламенту загалом, реалізації принципів законності і справедливості при притягненні депутатів до кримінальної відповідальності, протидії політичній корупції, оскільки депутатський імунітет не є головною, а тим більше — єдиною причиною цих проблем. Головні причини цих проблем пов'язані з різними відхиленнями від конституційних принципів проведення виборів (формування парламенту), наявністю сприятливих суспільно-політичних, економічних та інших умов для існування політичної корупції, політичною ангажованістю органів правопорядку, відсутністю незалежного і справедливого суду. До того ж скасування депутатського імунітету за нинішньої суспільно-політичної ситуації, як зазначалося, може призвести до нових значних проблем, пов'яза-

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) № 6773 від 19 липня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?i=d=&pf3511=62352&pf35401=430186>

них із забезпеченням реалізації державної влади в Україні на засадах, визначених Конституцією України, та утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини і громадянина.

По-третє, слід враховувати, що питання скасування депутатської недоторканності в Україні є штучно гіпертрофованим і звільгаризованим. Порушення цього питання має на меті зовсім інші цілі, ніж ті, що їх декларують ініціатори скасування/обмеження депутатської недоторканності. Якби було не так, то депутатська недоторканність в Україні вже давно була б скасована/обмежена — після прийняття Конституції України на розгляд парламенту було подано щонайменше вісім законопроектів з цього питання. Стосовно усіх цих законопроектів Суд давав позитивні висновки, що дозволяло парламенту вносити відповідні зміни до статті 80 Конституції України, але жодного разу він не скористався такою можливістю.

6. За частиною першою статті 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

У Висновку зазначено, що Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала, тому Суд дійшов висновку, що Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України і перешкод для його розгляду немає (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Слід зауважити, що такий висновок Суд зробив, не дослідивши належним чином питання про те, чи не може в аспекті положень частини першої статті 158 Конституції України вважатися законопроектом про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року).

У названому законопроекті пропонувалось, зокрема, виключити зі статті 80 Конституції України частини першу та третю. Тобто в цій частині він за змістом є абсолютно ідентичним Законопроекту.

Законопроект реєстр. № 1776 подав на розгляд парламенту Президент України 16 січня 2015 року. Цього ж дня вказаний законопроект було включено до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання¹; 5 лютого 2015 року парламент направив

¹ Постанова Верховної Ради України «Про включення до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до

його до Суду для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України¹; 16 червня 2015 року Суд надав щодо нього свій висновок. Лише 20 березня 2018 року (тобто вже після подання Законопроекту на розгляд парламенту та направлення його до Суду) вказаний законопроект був знятий з розгляду Верховної Ради України².

Системний аналіз положень статей 156 і 158 Конституції України дає підстави для висновку про те, що частиною першою статті 158 Конституції України встановлено обмеження щодо повторного подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України з одного й того самого питання. Очевидним є те, що предметом законопроекту реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року і Законопроекту є одне й те саме питання — виключення зі статті 80 Конституції України частин першої та третьої (повне скасування депутатського імунітету).

Виходячи з цього Суд мав дослідити питання про відповідність Законопроекту (положення якого дослівно відтворюють положення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року), який розглядався Верховною Радою України у 2018 році, і закон не був прийнятий) вимогам частини першої статті 158 Конституції України щодо неможливості подання до Верховної Ради України такого законопроекту раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Не зробивши цього і не давши аргументованої відповіді на вказане питання, Суд запровадив негативну практику формального підходу до надання позитивних висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статті 158 Основного Закону України без належного дослідження усіх обставин справи. Така практика уможливає прийняття Верховною Радою України в майбутньому змін до Конституції України з порушенням вимог, передбачених статтею 158 Конституції України.

7. При розгляді цієї справи Суд допустив порушення процедури розгляду та ухвалення актів Суду, передбаченої § 53 Регламенту

Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» від 16 січня 2015 року № 127–VIII.

¹ Постанова Верховної Ради України «Про направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» від 5 лютого 2015 року № 152–VIII.

² Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» від 20 березня 2018 року № 2351–VIII.

Суду, — проект Висновку не було проголосовано за основу з подальшим опрацюванням його тексту з урахуванням пропозицій та поправок суддів Суду. Усупереч вимогам Регламенту Суду проект Висновку одразу було поставлено на голосування для ухвалення Висновку.

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що депутатська недоторканність, основне призначення якої полягає у забезпеченні правових гарантій для належного виконання депутатами своїх обов'язків, на сьогодні є одним із правових засобів захисту демократії та правовою гарантією від політичної розправи над парламентарями, а також від посилення залежності парламенту. Існуючий інститут депутатського імунітету потребує зміни (звуження), але він не може бути скасований повністю. Скасування імунітету парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, у якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції України, що були предметом розгляду Суду у 2015–2016 роках (див. законопроекти за реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року, реєстр. № 2217а від 1 липня 2015 року, реєстр. № 3524 від 25 листопада 2015 року). Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого — у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(в частині скасування депутатської недоторканності)
(реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України 6 червня 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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 № 1-в/2018 (далі — Висновок).

У Висновку Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) (далі — Законопроект), яким пропонується виключити частини першу та третю статті 80 Конституції України.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Висновку.

Конституційний Суд України вже надавав Висновок від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, який стосувався, зокрема, скасування недоторканності народних депутатів України. В окремій думці щодо цього висновку я висловлював свою позицію, а також застереження та побоювання щодо наслідків скасування депутатської недоторканності. Викладене у пункті 1 вказаної окремої думки¹ є актуальним і стосовно Висновку.

Крім того, вважаю за доцільне зазначити таке.

Згідно з Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної

¹ <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-6.pdf>

Ради України, статус народних депутатів України (пункт 21 частини першої статті 92).

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790—ХІІ зі змінами народний депутат України є представником Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Основного Закону України).

З метою забезпечення здійснення депутатських повноважень у статті 80 Конституції України передбачено депутатську недоторканність. Відповідно до Основного Закону України народні депутати України не мають абсолютного імунітету та можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані за згодою Верховної Ради України. Відповідна процедура визначена у Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861—VI зі змінами.

Законопроектом пропонується виключити частини першу та третю статті 80 Конституції України, а частина друга цієї статті фактично втратила актуальність у зв'язку з декриміналізацією юридичної відповідальності за образу чи наклеп.

Таким чином, народний депутат України у разі виключення зі статті 80 Конституції України частин першої та третьої буде позбавлений депутатського імунітету та стане вразливим об'єктом для політичних переслідувань. З огляду на це виникає питання, чи зможе народний депутат України як представник Українського народу повноцінно виконувати свої повноваження та присягу — захищати суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, якщо він сам не буде захищений.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Зважаючи на наявність Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 6 червня 2018 року № 1-в/2018 (далі — Висновок), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуємо той факт, що застосовані методологія і аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України формально-абстрактна відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України мають виключно формальний характер;

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

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

вважаю за необхідне висловити такі заперечення щодо Висновку та Законопроекту:

1. Заперечення щодо Висновку

У Висновку Конституційний Суд України стверджує, що «на момент надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає» (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Однак існує ряд серйозних підстав вважати такий підхід хибним, а висновок щодо наявності умов воєнного або надзвичайного стану — неправильним.

По-перше, в Україні функціонує Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, утворене 20 квітня 2016 року шляхом злиття Державного агентства з питань відновлення Донбасу і Державної служби з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Це міністерство забезпечує формування та реалізує державну політику з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополя й окремих територій Донецької та Луганської областей, у яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України діє на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 20 квітня 2016 року № 299.

Таким чином, навіть у назві центрального органу виконавчої влади в Україні відображена сутність процесів, які відбуваються у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України — окупацією частини її території. Закон і право зобов'язують Президента України як главу держави оголосити воєнний стан, оскільки військова інтервенція — це завжди явна та очевидна загроза існуванню держави, яку він очолює. Однак проблема збройної агресії вирішується політичним шляхом. Саме тому причина формальної відсутності документа про введення воєнного стану має виключно політичний, а не правовий характер. Ще одним свідченням цього є той факт, що на підставі Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268—VIII Президент України видав Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях» від 30 квітня 2018 року № 116/2018. Таким чином, з'явилася кардинально нова реальність — операція Об'єднаних сил, що означає принципову зміну правового статусу так званої антитерористичної операції з фактичним введенням воєнного або надзвичайного стану на частині території держави. Це другий принциповий факт, який Конституційний Суд України проігнорував у зв'язку з реальними умовами військового стану.

Третім фактом є те, що в період із 30 січня 2016 року (після надання Конституційним Судом України Висновку № 2-в/2016) до 6 червня

2018 року (до надання Конституційним Судом України Висновку) було прийнято ряд нормативних актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з умовами воєнного стану, зокрема: міжнародних актів — 3, законів України — 21, постанов Верховної Ради України — 16, указів Президента України — 6, постанов Кабінету Міністрів України — 25, розпоряджень Кабінету Міністрів України — 23, наказів Генеральної прокуратури України та міністерств і відомств — 45 (див. детальніше додаток 1). Таким чином, із огляду на таку кількісну та якісну сторону нормативного регулювання, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації, а на сьогодні це декілька сотень нормативних актів, коли, з одного боку, відбувається удосконалення нормативної бази (вносяться зміни до чинного законодавства), а з іншого — виникає принципово нова правова реальність-евфемізм — операція Об'єднаних сил, — у правовій системі України продовжує функціонувати комплексний, системний масив нормативних актів, поява яких є прямим наслідком анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції проти України.

Із огляду на вищенаведене та на відданість Конституційного Суду України формальним критеріям у випадках, коли доцільність та політика переважають над правом (оскільки, здійснюючи, приміром, захист довічного матеріального утримання та пенсій суддів, він виходить виключно з сутності процесу, а не з формальних його сторін), слід зауважити таке. Орган конституційного контролю — верховний захисник цінностей Конституції України повинен аналізувати не тільки і не стільки формальні критерії писаного закону, скільки його сутність, дух Конституції України, її принципи у системному зв'язку. Неможливість внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану — це не формальний припис Конституції України, а сутність процесу її зміни, який потребує насамперед легітимності та consensus omnium. Окупація частини території України Російською Федерацією, матеріальні та людські втрати, унеможливлення волевиявлення на тимчасово окупованих територіях — це фактори, які повністю нівелюють і легітимність таких змін, і спільний консенсус як сутність суспільного договору, концентрованим вираженням якого і є Конституція України. Лише Конституційний Суд України мав змогу проаналізувати усі ці фактори у своїй сукупності й винести свій вердикт. І сервильність Конституційного Суду України в його формальному підході проявляється саме у тому, що він навіть не намагався цього зробити.

Як свідчить досвід історії, ігнорування об'єктивної реальності, превалювання форми над сутністю і змістом, пріоритет тимчасової вигоди над стратегічною перспективою, орієнтація на політичну доцільність,

примат писаної букви закону над духом права завжди призводили до трагічних наслідків як для тих, хто приймає рішення, так і для тих, по відношенню до кого вони приймаються.

Таким чином, сукупність наведених аргументів та фактів щодо збройної інтервенції Російської Федерації проти України означає неможливість внесення змін до Конституції України за таких обставин.

2. Заперечення щодо Законопроекту

Конституційний Суд України вважає, що «зміни, запропоновані у розділі I Законопроекту, стосуються виключно скасування депутатського імунітету та не передбачають зміни кордонів України або її державного устрою, а отже, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України», а тому розділ I Законопроекту «не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України» (абзац п'ятий підпункту 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Висновку).

Насамперед зауважимо, що доктринальна позиція Конституційного Суду України, згідно з якою ліквідація незалежності держави пов'язується виключно зі зміною її державного устрою (зміна кордонів у наведеній частині Висновку кореспондується з порушенням територіальної цілісності України), є щонайменше дивною, а точніше такою, що не відповідає дійсності.

Оперуючи категорією «державний устрій», Конституційний Суд України вводить до нормативного обігу категорію, яка має безліч доктринальних визначень, до того ж характерних лише для пострадянських держав, та не має нормативного значення. Йдеться про форму з довільним змістом. Нагадаємо, що у Конституції України вжито хоча й не менш невизначений (частково советський атавізм), але хоча б нормативний термін «конституційний лад».

Слід також мати на увазі, що іноземні категорії, які більш-менш відповідають словосполученню «державний устрій», а саме німецьке «Staatsform» або британське — «constitutional system», мають свої чіткі конотації.

Це не було б проблемою, якби Конституційний Суд України розтлумачив, хоча б у загальних рисах пояснив, як він, власне, розуміє словосполучення «державний устрій». Однак він цього не зробив, і зрозуміти, у чому полягає зв'язок між «державним устроєм» та «ліквідацією незалежності», неможливо.

Однак якщо застосувати метод аналогії і вкласти у вказане словосполучення той же сенс, що мають наведені вище відповідні категорії

західних демократій, то виявиться, що це твердження теж не відповідає дійсності. Приміром, у Франції республіканська форма правління (входить до аналогічної «державному устрою» категорії «regime politique») не може бути предметом конституційного перегляду, а тому у випадку порушення цієї заборони можна говорити про загрозу незалежності Франції. Однак в Україні подібного роду заборон немає. Конституція України може бути змінена в будь-якій частині, але з дотриманням відповідної процедури. Тобто не завжди зміни до конституції, а саме в частині, що доктриною розуміється під «державним устроєм» незалежно від конкретних підходів, призводить до загрози незалежності. А в Україні це правило взагалі не діє.

Фактична ліквідація незалежності може відбуватись і без зміни того, що, як правило, розуміється під «державним устроєм». Так само справедливим є твердження, що зміна останнього не призводить до ліквідації незалежності. Від того, що Королівство Італія перетворилося в Італійську Республіку чи Веймарська республіка стала ФРН, або Україна в 1996 році перетворилась з парламентської республіки у змішану, незалежність ці держави не втратили. Тобто ніяких прямих та формальних кореляцій між зазначеними категоріями немає.

Таким чином, Конституційний Суд України не наважився дослідити у Висновку, чи існують загрози незалежності через скасування депутатського імунітету. Він звів свою позицію до невизначеного твердження. Однак якби Конституційний Суд України здійснив онтологічний аналіз категорії «імунітет» у зв'язку з категоріями «член парламенту» та «депутатський мандат» або хоча б врахував власні зауваження щодо недоторканності народних депутатів України (підпункт 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини), то він би дійшов абсолютно протилежних висновків щодо конституційності Висновку.

Екзистенція імунітету парламентарія пов'язана з особливостями політичного режиму в дуалістичних монархіях як реакція на зловживання суверена влади — монарха стосовно парламенту. Про це, зокрема, свідчить досвід Великої Британії XVII століття. У більш широкому сенсі виконавча влада завжди має більше можливостей фактичного впливу (в тому числі силового) на інші гілки влади. Саме тому серед інших причин представники судової влади та парламенту наділяються імунітетом, тобто спеціальним захистом.

За сучасних умов парламентаризму в функціональних демократіях багато чинників, які зумовили появу спеціального захисту для членів парламенту, вже не є актуальними, оскільки система конституційних принципів і цінностей, правова культура значною мірою нівелюють такі загрози. Однак це твердження справедливе виключно для функці-

ональних демократій на кшталт таких, що функціонують у США, Франції, ФРН etc. Україна не є функціональною демократією. Допоки що це формальна демократія, де демократичні процедури нерідко використовуються на шкоду демократичному правлінню, демократичні інститути мають формальний характер, система стримувань і протипаг не збалансована (перевагу має виконавча влада), переважає позаконституційне правління (політичні домовленості, ігнорування приписів конституції та законів, неформальні процедури узгодження та прийняття рішень («стратегічна сімка» Порошенка, «сім'я» Януковича) тощо.

Саме тому по відношенню до формальної демократії України діють ті ж виклики, що і до Великої Британії XVII століття.

Проблема депутатської недоторканності в Україні штучно перенесена з площини правових сутностей та реалій політичного режиму в площину політичної доцільності. Політики демагогічно маніпулюють нею, чим у принципі вульгаризують проблему депутатського імунітету. Звульгаризовано проблему у вузькополітичних і корпоративних цілях, тобто скасування депутатської недоторканності жодним чином не стосується тих ексцесів, які народні депутати України практикують у парламенті та за його межами. Такі практики підпадають у кращому випадку під політичну відповідальність, в гіршому — під кримінальну. Йдеться лише про гру певних політичних сил.

Стаття 157 Конституції України містить вимогу, за якою зміни неможливі, якщо вони «спрямовані на ліквідацію незалежності України». Однак постає питання, що насправді означає ця вимога і яким чином можуть бути реалізовані такі зміни. Навряд чи хтось ризикне внести до Конституції України норму, яка прямо скасує незалежність України.

Нагадаємо, що цілком теоретичне питання наднаціонального суверенітету, пов'язаного з функціонуванням ЄС, до цього часу викликає практичні дискусії та перманентні погрози Італії або Греції вийти з цього утворення через втрату державами-членами національного суверенітету, зафіксованого в деяких національних конституціях, тобто незалежності. Велика Британія це вже зробила. Однак у цьому випадку йдеться про абсолютно інші речі. Тобто навіть натяк у конституції про можливу втрату незалежності призводить до бурхливого спротиву.

В аналізованій нормі маються на увазі дії неочевидного характеру, які можуть завдати удару по незалежності України, можуть поставити незалежність України під сумнів, можуть призвести до втрати незалежності. Тобто йдеться не стільки про суще (зафіксована втрата неза-

лежності), скільки про евентуальне, можливе (те, що може призвести до втрати незалежності).

Парламентаризм є однією з основ будь-якого сучасного демократичного врядування. Немає жодної демократії, формальної або функціональної, де б парламент не був у центрі публічної влади.

Можна дискутувати з приводу доцільності функціонування глави держави як окремого органу, кількісних та якісних параметрів уряду. Єдине, що не піддається сумніву, — це позиціонування суду як гаранта справедливості і парламенту як концентрованої влади народу.

Що пропонує Законопроект? Пропонується скасувати один із найбільш принципових складників парламентаризму — інститут депутатського імунітету (індемнітет частково залишається). Для держав із функціональною демократією наявність чи відсутність депутатської недоторканності є радше справою смаку. Особливості функціональних демократій, перераховані вище, унеможливають серйозні зловживання щодо членів парламенту. Інша справа — формальні демократії на кшталт української.

За умов українських реалій, у яких, як і за советських часів, зреалізовані основні постулати так званої «шантажистської держави» (blackmail state), де суперечливе законодавство з нерідко взаємовиключними вимогами до суб'єктів правозастосування змушує кожного порушувати хоч якусь норму законодавства, чи не єдиним критерієм безпеки є лояльність до держави, з корумпованими та залежними від «чергової» влади судами, депутатський імунітет має принципово інше значення для функціонування держави в цілому та парламенту зокрема, ніж для держав функціональних демократій, у яких цінність демократичного врядування та парламентаризму не ставиться під сумнів ніким, окрім маргінальних гуртків на кшталт анархістів.

В Україні проблема депутатської недоторканності має принциповий характер, насамперед, через дисбаланс системи стримувань і протипаг у бік переваг виконавчої влади сукупно з главою держави. Відсутність спеціального правового захисту буде провокувати цей блок публічної влади на зловживання стосовно народних депутатів України. Таким чином, посиляться контроль як за окремими народними депутатами України, так і за парламентом у цілому. Теоретично можливий варіант, коли через провокації та затримання парламент не зможе працювати, як це на практиці було у Великій Британії XVII століття. І на цьому функціонування парламенту і форми державного правління припиняється в запроваджених Конституцією України параметрах.

То чи не є загрозою незалежності України скасування однієї зі складових парламентаризму, який, у свою чергу, є основою для функціонування держави в цілому, за умов, коли зміщується баланс стримувань і противаг, коли звичайний поліцейський — представник виконавчої влади отримує вплив на владу законодавчу, не обмежений нічим, окрім власного сумління і норм суперечливого українського законодавства? Це питання, очевидно, має риторичний характер.

Конституційний Суд України не захищає окремих народних депутатів України чи їх недоторканність. Він захищає цінності демократії, які містяться в Конституції України. І в українських реаліях спеціальний правовий захист народного депутата України, який відповідає засадам демократичного врядування, є фактором, який забезпечує такі цінності, а отже, засади незалежності України. Оскільки контрольований парламент будь-ким, окрім народу України, — це і є реальна втрата нею незалежності.

З огляду на викладені аргументи Законопроект не відповідає статті 157 Конституції України в частині загроз незалежності України.

Суддя

Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

Додаток 1.

Міжнародні акти: Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Стан справ у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» від 19.12.2016 № 71/205 та від 19.12.2017 № 72/190, які визнають Автономну Республіку Крим та місто Севастополь територією, тимчасово окупованою Російською Федерацією; Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю між Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України та Міністерством з питань внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розміщення і біженців Грузії від 30.03.2017.

Закони України: «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 № 2268—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо гарантій соціального захисту деяких категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції» від 02.02.2016 № 965—VIII; «Про вне-

сення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України» від 04.02.2016 № 990—VIII; «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо забезпечення права на здобуття освіти» від 17.03.2016 № 1038—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо соціального захисту резервістів, які постраждали внаслідок участі в антитерористичній операції, та членів їх сімей» від 12.04.2016 № 1080—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права на здобуття освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції» від 19.04.2016 № 1114—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо безперешкодної діяльності органів місцевого самоврядування» від 17.05.2016 № 1365—VIII; «Про внесення змін до статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо звільнення від призову на військову службу під час мобілізації близьких родичів осіб, які загинули під час безпосередньої участі в антитерористичній операції» від 31.05.2016 № 1387—VIII; «Про внесення зміни до статті 14 Закону України «Про зайнятість населення» щодо додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 07.07.2016 № 1436—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» щодо соціального захисту членів сімей учасників антитерористичної операції» від 14.07.2016 № 1462—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції» від 18.10.2016 № 1683—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 03.11.2016 № 1731—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції» від 20.12.2016 № 1787—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях та у населених пунктах на лінії зіткнення» від 07.02.2017 № 1838—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про

тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо вдосконалення регулювання відносин з використання державного і комунального майна на тимчасово окупованій території України» від 23.03.2017 № 1986—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України» від 16.05.2017 № 2026—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення друкованих засобів масової інформації Міністерством оборони України на час проведення антитерористичної операції» від 18.05.2017 № 2051—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про гастрольні заходи в Україні» щодо особливостей організації та проведення гастрольних заходів за участю громадян держави-агресора» від 05.10.2017 № 2165—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо посилення соціального захисту учасників антитерористичної операції, учасників Революції Гідності та членів сімей загиблих таких осіб» від 14.11.2017 № 2203—VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо тимчасових дозволів на мовлення в зоні проведення антитерористичної операції та прикордонних районах України» від 07.12.2017 № 2244—VIII; «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо відновлення можливостей розвитку малого та середнього бізнесу з використанням позикового фінансування на території проведення антитерористичної операції» від 21.12.2017 № 2266—VIII.

Постанови Верховної Ради України: «Про внесення зміни до Постанови Верховної Ради України «Про забезпечення належним медичним обслуговуванням військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я під час проведення антитерористичної операції на сході України» від 02.02.2016 № 966—VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав, парламентських асамблей міжнародних організацій щодо засудження триваючої агресії Російської Федерації проти України» від 18.02.2016 № 1014—VIII; «Про проведення парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи» від 17.03.2016 № 1034—VIII; «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території

України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» від 31.03.2016 № 1074—VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї НАТО, Міжпарламентського союзу, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу в частині заборони окупаційною владою РФ на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя Меджлісу кримськотатарського народу та визнання його екстремістською організацією» від 31.03.2016 № 1068—VIII; «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо безперешкодної діяльності органів місцевого самоврядування» від 12.04.2016 № 1082—VIII; «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції» від 19.04.2016 № 1111—VIII; «Про проведення парламентських слухань на тему: «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їхніх родин: стан і перспективи» від 14.07.2016 № 1470—VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав, парламентських асамблей та міжнародних організацій щодо проведення незаконних виборів до Державної Думи Російської Федерації на території тимчасово окупованих Автономної Республіки Крим та міста Севастополь» від 08.09.2016 № 1502—VIII; «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи» від 22.09.2016 № 1602—VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав та міжнародних організацій щодо засудження ескалації збройної агресії Російської Федерації проти України» від 07.02.2017 № 1837—VIII; «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їхніх родин: стан і перспективи» від 09.02.2017 № 1843—VIII; «Про Звернення Верховної Ради України до міжнародного співтовариства у зв'язку з підготовкою незаконних виборів Президента Російської Федерації на тимчасово окупованій частині території України — в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі» від 01.03.2018 № 2310—VIII; «Про Звернення Верховної

Ради України до парламентів іноземних держав та парламентських асамблей міжнародних організацій щодо засудження політичних репресій Російської Федерації проти громадян України внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та звільнення політичних в'язнів — громадян України» від 01.03.2018 № 2312—VIII; «Про комплекс невідкладних заходів щодо практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України» від 20.03.2018 № 2356—VIII; «Про Заяву Верховної Ради України щодо невизнання Україною легітимності виборів Президента Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України — Автономній Республіці Крим та місті Севастополі» від 22.03.2018 № 2371—VIII.

Укази Президента України: «Про відзнаку Президента України «За участь в антитерористичній операції» від 17.02.2016 № 53/2016; «Про відзнаку Президента України «За гуманітарну участь в антитерористичній операції» від 17.02.2016 № 54/2016; «Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції» від 01.12.2016 № 536/2016; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 січня 2018 року «Про додаткові заходи щодо протидії інформаційній агресії Російської Федерації» від 09.02.2018 № 25/2018; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях» від 30.04.2018 № 116/2018; «Про підтримку розвитку системи спортивної реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції, у заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 12.05.2018 № 123/2018.

Постанови Кабінету Міністрів України: «Про забезпечення пально-мастильними матеріалами та продуктами харчування суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в районі проведення антитерористичної операції» від 03.02.2016 № 54; «Про утворення Міжвідомчого координаційного центру соціально-трудова реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції» від 02.03.2016 № 143; «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо

перемішених осіб» від 20.04.2016 № 299; «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо перемішених осіб» від 08.06.2016 № 376; «Про погодження реорганізації територіальних органів Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» від 22.07.2016 № 452; «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням» від 08.08.2016 № 510; «Про затвердження Порядку виплати грошової компенсації вартості проїзду учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності до суб'єктів надання послуг для проходження психологічної реабілітації та назад» від 23.08.2016 № 528; «Про внесення змін до Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 08.09.2016 № 602; «Про затвердження переліку товарів, виконаних робіт, наданих послуг за кодами згідно з Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016:2010, вартість яких на період проведення антитерористичної операції включається до інших витрат звичайної діяльності або на вартість яких не проводиться коригування фінансового результату до оподаткування» від 26.10.2016 № 758; «Деякі питання виконання військово-адміністративних функцій органами військового управління на тимчасово окупованій території України» від 07.12.2016 № 906; «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо перемішених осіб» від 14.12.2016 № 959; «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції» від 01.03.2017 № 99; «Деякі питання видачі (відмови у видачі, анулювання) дозволу на ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України» від 05.04.2017 № 262; «Про затвердження Порядку вилучення з обігу видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України та розповсюджується на території України без відповідного дозволу» від 05.04.2017 № 235; «Про затвердження Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності» від 21.06.2017 № 432; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників

Революції Гідності» від 12.07.2017 № 497; «Про внесення змін до Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 19.07.2017 № 544; «Про внесення змін до переліку державних вищих навчальних закладів, переміщених з району проведення антитерористичної операції» від 09.08.2017 № 587; «Про внесення зміни до Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції» від 18.08.2017 № 623; «Про внесення змін до пункту 2 додатка до Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» від 20.12.2017 № 1090; «Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності» від 27.12.2017 № 1057; «Про затвердження Порядку застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Збройних Сил під час виконання ними завдань у районі проведення антитерористичної операції у мирний час» від 14.02.2018 № 68; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» від 18.04.2018 № 328; «Про затвердження переліку матеріально-технічних засобів для підрозділів Державної фіскальної служби, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (антитерористичної операції)» від 16.05.2018 № 368; «Про внесення змін до Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України» від 23.05.2018 № 412.

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції» від 11.02.2016 № 149-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї волонтерів, які загинули під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції» від 08.06.2016

№ 421-р; «Про утворення територіальних органів Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 13.07.2016 № 495-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей волонтерів, які загинули (померли), та волонтеру, якому встановлено інвалідність внаслідок поранення, отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції» від 23.08.2016 № 600-р; «Про затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2016 рік» від 26.10.2016 № 773-р; «Про перерозподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, у 2016 році» від 21.12.2016 № 978-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 21.12.2016 № 989-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги члену сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції» від 21.12.2016 № 1011-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 08.02.2017 № 84-р; «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5–8 пункту 1 статті 10, а також для осіб з інвалідністю I–II групи, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2017 рік» від 16.03.2017 № 167-р; «Деякі питання медичного забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та

поліцейських, які беруть участь в антитерористичній операції та здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» від 24.05.2017 № 352-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 12.04.2017 № 256-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 31.05.2017 № 362-р; «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5–8 пункту 1 статті 10, а також для осіб з інвалідністю I–II групи, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2017 рік» від 07.06.2017 № 375-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 04.07.2017 № 440-р; «Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадаптації учасників антитерористичної операції на період до 2022 року» від 12.07.2017 № 475-р; «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами п'ятим — восьмим пункту 1 статті 10, а також для осіб з інвалідністю I–II групи, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та осіб, які втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2017 рік» від 27.09.2017 № 673-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які

отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 04.10.2017 № 696-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сімей осіб, які загинули (померли) під час участі в антитерористичній операції, та особам, які отримали інвалідність під час участі в зазначеній операції» від 20.12.2017 № 965-р; «Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї особи, яка загинула (померла) під час участі в антитерористичній операції» від 07.02.2018 № 82-р; «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 28.03.2018 № 218-р; «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, в яких шляхом наземного ефірного аналогового та/або цифрового мовлення поширюються програми держави-агресора та може здійснюватися тимчасове мовлення з використанням радіочастотного ресурсу України, в тому числі аналогове мовлення, на підставі дозволу, виданого Національною радою з питань телебачення і радіомовлення» від 10.05.2018 № 309-р; «Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених абзацами 5–8 пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», для осіб з інвалідністю I–II групи, яка настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, визначених пунктами 11–14 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та які потребують поліпшення житлових умов, на 2018 рік» від 16.05.2018 № 327-р.

Наказ Генеральної прокуратури України: «Про затвердження Порядку виплати військовослужбовцям військових прокуратур винагороди за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 06.06.2016 № 198.

Накази Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України» від 02.03.2017 № 30; «Про внесення змін до наказу Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутріш-

ньо переміщених осіб України від 24 березня 2017 року № 39» від 11.04.2017 № 45.

Накази Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження Порядку роботи з повідомленнями громадян, що надійшли на «телефон довіри» Управління у справах учасників антитерористичної операції Міністерства внутрішніх справ України» від 22.02.2016 № 118; «Про затвердження Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Національної гвардії України в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» від 02.03.2016 № 148; «Про затвердження Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 18.03.2016 № 188; «Про затвердження Інструкції про розміри та умови виплати винагороди поліцейським в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» від 06.04.2016 № 259; «Про затвердження Інструкції про порядок та умови виплати винагороди особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за безпосередню участь в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 17.05.2016 № 385; «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 29.01.2017 № 49; «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Національної гвардії України в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» від 24.02.2017 № 156; «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 13.06.2017 № 495; «Норма № 11 належності однострою поліцейських, які залучені до проведення антитерористичної операції або безпосередньо виконують завдання із забезпечення публічної безпеки і порядку, боротьби із злочинністю, забезпечення безпеки дорожнього руху в районі її проведення», затверджена наказом Міністерства внутрішніх

справ України від 22.06.2016 № 530; «Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України та контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї осіб, стосовно яких надано доручення, та порядку взаємодії органів охорони державного кордону з уповноваженими державними органами, які надали доручення» від 23.06.2017 № 535; «Про затвердження Інструкції про особливості зберігання стрілецької зброї, боєприпасів та ручних гранат у підрозділах Державної прикордонної служби України, які виконують завдання на території проведення антитерористичної операції та на адміністративній межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим» від 10.07.2017 № 581; «Про затвердження Порядку перевірки автомобільних транспортних засобів, які перетинають державний кордон України або адміністративний кордон між Херсонською областю і тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим, з метою виявлення викрадених» від 23.08.2017 № 725; «Про внесення змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Національної гвардії України в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» від 31.08.2017 № 740; «Про внесення змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Національної гвардії України в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» від 22.12.2017 № 1062.

Накази Міністерства юстиції України: «Про врегулювання відносин, пов'язаних з контролем за організацією роботи нотаріусів на тимчасово окупованій території України» від 03.06.2016 № 1591/5; «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України» від 28.03.2016 № 898/5.

Накази Міністерства освіти і науки України: «Про затвердження Порядку проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20 лютого 2014 року» від 19.05.2016 № 537; «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України» від 24.05.2016 № 560; «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія прове-

дення антитерористичної операції (на період її проведення)» від 21.06.2016 № 697.

Накази Міністерства оборони України: «Про затвердження Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 10.02.2016 № 67; «Про затвердження Зміни до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 28.01.2017 № 59; «Про затвердження Зміни до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 06.05.2017 № 258; «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 06.09.2017 № 467.

Накази Міністерства соціальної політики України: «Про затвердження Положення про експертну групу з розгляду документів щодо протезування та/або ортезування учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок» від 25.03.2016 № 286; «Про затвердження Граничних цін на вироби підвищеної функціональності за новітніми технологіями для учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок» від 25.05.2016 № 557; «Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитами на інформацію, розпорядником якої є Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» від 17.08.2016 № 906; «Про затвердження акта обстеження матеріально-побутових умов членів сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I–II груп із числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції та потребують поліпшення житлових умов» від 11.11.2016 № 1318; «Про внесення змін до Положення про експертну групу з розгляду документів щодо протезування та/або ортезування учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок» від 23.03.2017 № 462; «Про затвердження Порядку призначення технічних засобів

реабілітації відповідно до функціональних можливостей особи з інвалідністю, дитини з інвалідністю, постраждалого внаслідок антитерористичної операції» від 11.04.2017 № 602; «Про внесення змін до Граничних цін на вироби підвищеної функціональності за новітніми технологіями для учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок» від 24.07.2017 № 1192; «Про встановлення граничної вартості послуг із психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції Гідності у 2018 році» від 26.04.2018 № 591.

Накази Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: «Про затвердження Порядку виплати військовослужбовцям Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України винагороди за безпосередню участь в антитерористичній операції» від 14.03.2016 № 205; «Про внесення змін до Порядку виплати військовослужбовцям Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України винагороди за безпосередню участь в антитерористичній операції» від 27.12.2017 № 725.

Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Інструкції про порядок та розміри виплати винагороди військовослужбовцям Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 18.07.2016 № 243.

Наказ Держкомтелерадіо України «Про затвердження Положення про Реєстр видавничої продукції держави-агресора, дозволеної до введення та розповсюдження на території України» від 27.04.2017 № 73.

Наказ Управління державної охорони України «Про затвердження Порядку виплати винагороди військовослужбовцям Управління державної охорони України за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 11.07.2016 № 201.

Наказ Служби безпеки України «Про затвердження Порядку виплати винагороди за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду» від 09.03.2016 № 115.

Наказ Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я України «Про визначення механізму надання вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги військовослужбовцям, які беруть участь в антитерористичній операції» від 07.02.2018 № 49/180.

Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Переліку товарів та продукції, дозволених для переміщення на тимчасово неконтрольовану територію та з тимчасово неконтрольованої території у районі проведення антитерористичної операції» від 13.03.2017 № 34/357.

Наказ Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції з пошуку та транспортування тіл (останків) загиблих, померлих (зниклих безвісти) під час проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей» від 10.04.2017 № 208/302/381/204.

Наказ Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «Про затвердження Порядку розрахунків за отримані пально-мастильні матеріали та харчові продукти між суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в районі проведення антитерористичної операції» від 17.12.2016 № 696/670/791.

Наказ Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України «Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб, заручників та встановлення місцезнаходження безвісти зниклих в районі проведення антитерористичної операції» від 19.05.2016 № 237/267/388.

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 80 Конституції України
(щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203)
вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
19 червня 2018 року
№ 2-в/2018

Справа № 2-89/2018 (4368/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-того** 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, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Тупицького** Олександра Миколайовича — доповідача, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

установив:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови «Про включення до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) і про його направлення до Конституційного Суду України»

від 19 жовтня 2017 року № 2171–VIII звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«1. Внести зміни до статті 80 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

«Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

2. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року».

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що питання щодо скасування недоторканності народних депутатів України досі залишається невирішеним і не втратило своєї актуальності. Суспільна думка з цього приводу свідчить, що «гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є невиправданими та по суті перетворилися в гарантії безкарності».

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

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

Перевіряючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень статті 80 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

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

Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану. Згідно з частиною першою статті 106 Основного Закону України Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (пункт 21). Такі рішення Президента України згідно з пунктом 31 частини першої статті 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту його звернення.

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

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

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

3.1. Пунктом 1 Законопроекту пропонується викласти в новій редакції статтю 80 Конституції України, залишивши без змін лише положення її частини другої. Отже, частини перша, третя цієї статті, згідно з якими «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність; народні депутати України не можуть бути без згоди

Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», будуть виключені.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав законопроекти про внесення змін до статті 80 Конституції України стосовно обмеження депутатської недоторканності та давав висновки про те, що пропонувані зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

За результатами перевірки законопроектів, якими пропонувалося внести зміни до статті 80 Конституції України та щодо відповідності яких вимогам статей 157 і 158 Конституції України Конституційний Суд України давав висновки, Верховна Рада України закони не ухвалила.

На час розгляду Конституційним Судом України цієї справи підстав для зміни викладених ним раніше юридичних позицій із зазначених питань немає.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Законопроект, яким пропонується викласти статтю 80 Конституції України в новій редакції, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та є таким, що не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, що, ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України — її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на забезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх

функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (Висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Крім того, на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), яка зазначала, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту (пункт 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні 19–20 червня 2015 року).

3.2. Згідно з частиною першою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України вважає, що пропонувані Законопроект змін до статті 80 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

«Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року».

Пункт 2 Законопроекту встановлює дату набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)».

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

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

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

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203), яким пропонується:

«1. Внести зміни до статті 80 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

«Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

2. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-v/2018 dated June 19, 2018 in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 80 Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 7203) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

According to the Resolution «On inclusion into the agenda of the seventh session of the Verkhovna Rada of the eighth convocation of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» dated October 19, 2017, No. 2172–VIII, the Verkhovna Rada, appealed to the Constitutional Court requesting to provide opinion on

compliance of the draft law on introducing amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 7203) (hereinafter — draft law) with the requirements of the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution.

According to Article 85.1.1 of the Constitution of Ukraine, the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine includes introducing amendments to the Constitution of Ukraine within the limits and under the procedure specified in Chapter XIII of this 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.

According to Article 158 of the Basic Law, the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, considered by the Verkhovna Rada of Ukraine and not adopted, may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine no sooner than one year from the day of the adoption of the decision on this draft law (Article 158.1); within the term of its authority, the Verkhovna Rada of Ukraine shall not amend twice the same provisions of the Constitution (Article 158.2).

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year did not consider the draft law and did not amend the provisions of Article 80 of the Constitution during the term of its powers.

Consequently, the draft law complies with the requirements of Article 158 of the Basic Law.

According to Article 157.2 of the Basic Law, the Constitution of Ukraine shall not be amended in conditions of martial law or a state of emergency.

The Constitution establishes a special procedure for the introduction in Ukraine or in certain areas of martial law or state of emergency. According to Article 106.1 of the Basic Law, the President of Ukraine adopts a decision in accordance with the law on the general or partial mobilisation and the introduction of martial law in Ukraine or in its particular areas, in the event of a threat of aggression, danger to the state independence of Ukraine (Article 106.1.20); adopts a decision, in the event of necessity, on the introduction of a state of emergency in Ukraine or in its particular areas (Article 106.1.21). Such decisions, according to Article 85.1.31 of the Basic Law, should be adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine within two days from the moment of the President's address.

The Constitutional Court notes that at the time of the submission of this opinion, the decision to introduce martial law or state of emergency in Ukraine or in its separate regions in accordance with the procedure

established by the Constitution has not been adopted, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

Thus, the Constitutional Court considers that the draft law complies with the requirements of Article 157.2 of the Constitution.

Clause 1 of the draft law is proposed to read Article 80 of the Constitution in a new wording, leaving unchanged only the provisions of paragraph two thereof. Consequently, Articles 80.1 and 80.3, according to which «People's Deputies of Ukraine are guaranteed parliamentary immunity; People's Deputies of Ukraine shall not be held criminally liable, detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine» will be excluded.

The Constitutional Court has repeatedly examined draft laws on amendments to Article 80 of the Constitution on the restriction of parliamentary immunity and concluded that the proposed amendments regarding the abolishment of the parliamentary immunity concern only their special status and do not affect the observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms (their abolishment or restriction), and therefore do not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

According to the results of the examination of the draft laws that proposed amendments to Article 80 of the Constitution and as to compliance of which with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution the Constitutional Court provided opinion, the Verkhovna Rada has not adopt laws.

At the time of consideration of this case by the Constitutional Court, there are no grounds for changing the previously stated legal positions on these issues.

Thus, the Constitutional Court holds that the draft law, which proposes to read Article 80 of the Constitution in the new wording, does not provide for the abolishment or restriction of human rights and freedoms, and therefore does not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

At the same time, the Constitutional Court considers appropriate to point out that in deciding to abolish parliamentary immunity it is necessary to take into account the state of the political and legal system of Ukraine — its ability in case of complete absence of the parliamentary immunity institution to ensure unimpeded and effective implementation by the People's Deputies of their powers, functioning of the parliament as such, as well as the implementation of the constitutional principle of the division of state power.

The Constitutional Court has repeatedly emphasised that the parliamentary immunity is not a personal privilege, an individual right of a People's Deputy, but has a public-law nature; It is aimed at ensuring the

People's Deputy from unlawful interference in his/her activities, ensuring the smooth and effective implementation of his/her functions and proper (normal) functioning of the parliament.

According to Article 157.1 of the Basic Law, the Constitution of Ukraine shall not be amended, if the amendments foresee the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or if they are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine.

The Constitutional Court holds that the proposed amendments to Article 80 of the Constitution do not aim at eliminating independence or violating the territorial integrity of Ukraine, and therefore do not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

Clause 2 of the draft law establishes the date of entry into force of the Law «On Amendments to Article 80 of the Constitution (concerning the parliamentary immunity)».

Clause 2 of the draft does not provide for abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, is not oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine, and therefore does not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as conforming with the requirements of Articles 157, 158 of the Constitution the draft law on introducing amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine (on abolishment of parliamentary immunity) (Reg. No. 7203), which suggested as follows:

«1. To amend Article 80 of the Constitution of Ukraine, in the following wording:

«Article 80. People's Deputies of Ukraine are not legally liable for the results of voting or for statements made in the Parliament and in its bodies, with the exception of liability for insult or defamation».

2. This Law shall come into force on January 1, 2020».

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Melnyk and S. Sas expressed their dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 80 Конституції України
(щодо недоторканності народних депутатів України)
(реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 19 червня 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2018 (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав Законопроект, яким пропонується викласти у новій редакції статтю 80 Основного Закону України, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Перед цим Суд надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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 від 6 червня 2018 року № 1-в/2018 (далі — Висновок № 1-в/2018) стосовно аналогічного за змістом законопроекту, яким пропонувалося виключити зі статті 80 Конституції України частини першу та третю.

На мою думку, у цій справі, як і при наданні Висновку № 1-в/2018, Суд суто формально та поверхово здійснив перевірку Законопроекту на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, залишивши поза увагою правову природу та призначення інституту депутатської недоторканності та не врахувавши суспільно-політичних, правових та інших наслідків повного скасування депутатського імунітету в сучасних умовах політичної та правової систем, вразливості демократичних інститутів в Україні. Суд не зробив глибокого юридичного аналізу положень Законопроекту, не дослідив прямих та опосередкованих зв'язків між ними і нормами Конституції України в аспекті конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також конституційних засад функціонування державної влади в Україні.

В окремій думці¹ стосовно Висновку № 1-в/2018 я вказував, що системний аналіз законопроекту (реєстр. № 6773) дає підстави стверджувати, що внесення пропонованих ним змін до Конституції України може призвести до скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також містить загрозу для незалежності України. Це повною мірою стосується Висновку, оскільки його надано на аналогічний за змістом законопроект про внесення змін до Конституції України — обома законопроектами (і депутатським, і президентським) пропонується повністю скасувати депутатський імунітет.

З огляду на це вважаю за доцільне висловити щодо Висновку ті ж зауваження, які вже висловив в окремій думці стосовно Висновку № 1-в/2018.

1. Констатуючи відповідність Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Основного Закону України, Суд, так само, як і у своїх попередніх висновках (від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, 30 липня 2015 року № 2-в/2015, 20 січня 2016 року № 1-в/2016, 30 січня 2016 року № 2-в/2016, 6 червня 2018 року № 1-в/2018), у Висновку обмежився лише посиланням на те, що Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, а на момент надання ним Висновку рішення про введення в Україні або в її окремих місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Така аргументація в умовах наявної збройної агресії Російської Федерації проти України та здійснення окупації частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації є недостатньою для однозначного висновку про те, що на сьогодні в Україні умов воєнного або надзвичайного стану немає. Обмежившись лише «механічною» перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, Суд не довів відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про 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 від 6 червня 2018 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v_2018_2.pdf

Конституції України, а отже, й не вніс повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов¹.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих починаючи з 14 квітня 2014 року в Україні спочатку у зв'язку із здійсненням антитерористичної операції, а потім — заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, свідчить про запровадження в зоні їх проведення режиму, що має ознаки воєнного стану, за умов якого Конституція України не може бути змінена².

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 червня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

² Так, починаючи з 14 квітня 2014 року на території населених пунктів, визначених у затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 року № 1275-р переліку, здійснювалася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405.

Починаючи з 24 лютого 2018 року, відколи набрав чинності Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268–VIII (далі — Закон про деокупацію), зазнав змін правовий режим заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у Донецькій та Луганській областях: замість антитерористичної операції передбачено здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалила рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (частина друга статті 13 Закону про деокупацію). Відтепер керівництво силами та засобами, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (частина друга, третя статті 9 Закону про деокупацію).

30 квітня 2018 року Президент України своїм Указом № 116 ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях». Крім того, 30 квітня 2018 року Президент України підписав також наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей».

З огляду на це Суд мав ретельно дослідити правову природу заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, які здійснюються починаючи з 30 квітня 2018 року, а відтак — аргументовано довести, що їх здійснення не є перешкодою для зміни Конституції України в аспекті вимог частини другої статті 157 Основного Закону України.

2. Необхідно виходити з того, що стаття 80 Конституції України встановлює додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини (стаття 29 Конституції України) гарантії недоторканності народно-го депутата України як представника народу у Верховній Раді України. Недоторканність народних депутатів України пов'язана не із їх статусом як людини і громадянина, а з покладеними на них повноваженнями у зв'язку з виконанням державних функцій. Конституційні гарантії депутатської недоторканності є певними винятками із загального конституційного принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом. Однак встановлення таких гарантій зумовлене вагомими суспільними причинами і спрямоване на досягнення суспільно важливих цілей.

Раніше Суд неодноразово наголошував на тому, що депутатська недоторканність зумовлена необхідністю конституційного забезпечення безперешкодної діяльності депутатів і парламенту в цілому. Вона є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому прав (депутатських повноважень). Депутатська недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета — не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному (нормальному) функціонуванню парламенту (висновки Суду від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, від 6 червня 2018 року № 1-в/2018; рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Інститут депутатської недоторканності покликаний виконувати й інші важливі функції, зокрема функцію запобігання узурпації влади, а відтак забезпечувати стабільність конституційного ладу і демократичного розвитку держави. Він є одним з тих елементів системи стриму-

вань і противаг, які забезпечують реальний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Депутатська недоторканність сприяє утвердженню самостійності і незалежності парламенту. Особливу актуальність вона має у країнах, що розвиваються, у яких немає сталої демократії, панування верховенства права, незалежного і неупередженого суду. Тож існує небезпека здійснення тиску на парламент з боку передусім виконавчої гілки влади, можливість безпідставного звинувачення парламентарів і їх кримінального переслідування за політичну діяльність за відсутності надійної системи правового захисту.

Те, яке суспільно-політичне та правове значення має інститут депутатської недоторканності, на мій погляд, переконливо ілюструє період президентства В. Януковича (25 лютого 2010 року — 22 лютого 2014 року), коли відбулася узурпація державної влади¹. Можна обґрунтовано припустити, що одним із чинників, який не дозволив йому повністю взяти під контроль парламент і зруйнувати парламентаризм в Україні, остаточно узурпувати державну владу, була наявність депутатської недоторканності.

Після трагічних подій кінця 2013 року — початку 2014 року, самоусунення В. Януковича від виконання конституційних повноважень² та втечі його з України саме парламент (до речі, обраний за правління В. Януковича) вжив основних заходів з відновлення конституційного ладу в Україні, забезпечення її суверенітету та збереження незалежності, відновлення конституційних прав і свобод людини і громадянина³.

3. Депутатська недоторканність, з одного боку, забезпечує незалежність народного депутата України, що є необхідною передумовою здійснення ним депутатських повноважень та забезпечення нормального функціонування парламенту, з другого — створює певні перешкоди для притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності. По суті, така недоторканність — це своєрідна плата

¹ Стаття 1 Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682–VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 44. — Ст. 2041.

² Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 року № 757–VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 11 — Ст. 158.

³ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 червня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

суспільства за можливість мати самостійний і незалежний парламент, здійснювати державну владу на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, а також забезпечувати демократичний розвиток країни. Тому у цьому питанні важливо забезпечити баланс суспільних інтересів: мати самостійний та незалежний парламент і унеможливити уникнення від кримінальної відповідальності депутата, який вчинив злочин.

Очевидним є те, що існуючий обсяг недоторканності українських парламентарів не можна визнати оптимальним з точки зору інтересів протидії корупції та правосуддя, а також з огляду на загальноєвропейську практику конституційно-правового регулювання інституту депутатської недоторканності. Формула цієї недоторканності, яка закріплена у статті 80 Конституції України і яка передбачає, що «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані», за певних обставин дає змогу депутатам, які вчинили злочин, у тому числі корупційний, прикрившись імунітетом, ухилитися від кримінальної відповідальності. Адже йдеться фактично про те, що від парламенту, в якому можуть превалювати не правові, а політичні та інші інтереси, повністю залежить доля кримінальної справи стосовно депутата, який вчинив злочин, починаючи з моменту повідомлення йому підозри у вчиненні злочину. Таким чином, за відсутності згоди парламенту на притягнення такого депутата до кримінальної відповідальності розслідування справи буде фактично заблоковано.

Тому в інтересах правосуддя існуючий на сьогодні обсяг депутатської недоторканності слід певною мірою обмежити. Це можна зробити без шкоди для її функції захисту законодавчої влади шляхом запровадження нової формули, відповідно до якої «народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до винесення обвинувального вироку судом». У випадку реалізації такої формули органи правопорядку, органи досудового розслідування та суд матимуть можливість провадити на власний розсуд всі необхідні розшукові та процесуальні дії у справі депутата, який вчинив злочин, включаючи постановлення вироку. Єдине, на що потрібна буде згода парламенту, — це на його затримання та арешт. У свою чергу, депутат матиме можливість здійснити свій захист у суді без політизації цього процесу та втягування у нього парламенту.

Слід зазначити, що такі зміни щодо вдосконалення інституту депутатської недоторканності неодноразово пропонувалися суб'єктами права законодавчої ініціативи (у 2000 році та 2009 році), але до Конституції України внесені не були, хоча забезпечують вказаний

баланс суспільних інтересів — дають можливість органам правопорядку без отримання згоди парламенту здійснювати стосовно народного депутата України, який підозрюється у вчиненні злочину, весь комплекс необхідних слідчих та розшукових дій, застосовувати щодо нього заходи забезпечення кримінального провадження та встановлюють додатковий правовий захист парламентаря від свавільного усунення його від виконання депутатських повноважень і безпідставного переслідування за його політичну діяльність.

Натомість Законом передбачено повне скасування депутатського імунітету, що в умовах слабкої демократії, суспільно-політичної нестабільності, відсутності ефективної правової системи загалом і незалежного та справедливого суду зокрема, політичної залежності органів правопорядку, надзвичайно високого рівня корупції може призвести до істотних негативних політичних, правових та соціальних наслідків.

Нездатність політичної та правової систем (на сьогодні це є очевидним) за відсутності інституту депутатського імунітету забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, нормальне функціонування парламенту несе потенційну загрозу конституційному ладу, передусім засадничому конституційному принципу, відповідно до якого «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (стаття 6 Конституції України). Скасування конституційно-правових засобів захисту парламентарів, а відтак посилення залежності парламенту істотно ускладнить забезпечення реалізації вказаного принципу поділу державної влади, фактично зруйнує конституційну систему стримувань і противаг, створить додаткові передумови для узурпації влади. Цілком імовірно, що парламент не зможе здійснювати свої конституційні повноваження і з незалежного законодавчого органу перетвориться на своєрідний придатак іншого владного суб'єкта, що, крім іншого, матиме наслідком зміну форми правління в Україні. У такому випадку Верховна Рада України не зможе виконувати свої конституційні функції, у тому числі в частині утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3 Конституції України). Це, у свою чергу, загрожує руйнацією інституту парламентаризму, який у сучасному світі є однією з основ демократії.

Відсутність належних конституційно-правових гарантій діяльності народного депутата України може призвести також до порушення конституційних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні, як-от здійснення народом влади через органи державної влади, політична та ідеологічна багатоманітність, а також права громадян брати

участь в управлінні державними справами (частина друга статті 5, частина перша статті 15, частина перша статті 38 Конституції України).

4. Відповідність Законопроекту вимогам, передбаченим частиною першою статті 157 Конституції України (у частині недопущення ліквідації незалежності та порушення територіальної цілісності України), Суд не обґрунтував. Він лише зауважив, що «запропоновані Законом зміни до статті 80 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Це означає, що Суд не здійснив належної перевірки Законопроекту на відповідність вказаним конституційним вимогам.

Як відомо, Конституція України є цілісним системним актом, норми якого ґрунтуються на єдиних правових засадах та пов'язані між собою. Вона містить низку норм, які становлять принцип самозахисту Конституції України та принцип захисту незалежності України. У такому аспекті частина перша статті 157 Конституції України корелюється не лише зі статтями 1 та 2, але й багатьма іншими статтями Конституції України, зокрема статтею 79, яка врегульовує питання присяги народного депутата України.

Частиною першою статті 79 Основного Закону України встановлено, що перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Отже, Конституцією України на народного депутата України покладено обов'язок «боронити суверенітет і незалежність України» і наділено для цього відповідними конституційними статусом і повноваженнями. Елементом такого конституційного статусу наразі є депутатська недоторканність включно з депутатським імунітетом, який Законом пропонується скасувати.

Відтак статтю 80 Конституції України треба розглядати у нерозривному взаємозв'язку з її статтею 79, а саме в аспекті забезпечення депутату можливості виконувати присягу, складену ним на вірність Україні (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Скасування депутатського імунітету кардинально змінює конституційний статус народного депутата України — істотно послабляє його, посилюючи в нинішніх умовах залежність депутатів і усього парламенту від інших суб'єктів. Отже, у народних депутатів України зменшуються можливості для належного виконання присяги (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Безперечно, на підставі викладеного не можна однозначно стверджувати, що передбачені Законом про зміни спрямовані на ліквідацію незалежності України. Водночас виходячи зі змісту присяги депутата (яка містить окрему вказівку на його зобов'язання боронити незалежність України) Суд щонайменше мав би ретельно і всебічно дослідити це питання та передбачити, як вплине скасування депутатського імунітету на виконання депутатом конституційного обов'язку боронити незалежність України, а також у цьому контексті мав би перевірити Закон про зміни на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Тим більше, що в умовах окупації Російською Федерацією частини території України та збройної агресії Російської Федерації проти України (фактично в умовах війни) роль парламенту загалом і кожного депутата зокрема щодо оборони України та збереження її незалежності істотно посилилась.

5. Розглядаючи питання щодо скасування депутатського імунітету, слід виходити з того, що закріплення його на конституційному рівні переслідувало важливі цілі та завдання, які зумовлені прийняттям Конституції України і полягали в необхідності забезпечення розвитку та зміцнення України як демократичної, правової держави (преамбула Конституції України). Скасування депутатського імунітету або істотна зміна його змісту також повинна зумовлюватися не менш важливими факторами, зокрема досягненням поставленої перед інститутом депутатської недоторканності мети та виконанням ним своїх функцій. Однак немає достатніх підстав для твердження, що цей інститут уже виконав свою конституційну місію. Багато обставин свідчать про погіршення ситуації з розвитком парламентаризму в нашій державі, а відтак необхідні додаткові правові заходи для його захисту та зміцнення, запровадження запобіжників задля неможливості чинення тиску на парламентарів через кримінальне переслідування з надуманих підстав.

Прийняття Закону про зміни суб'єкт законодавчої ініціативи обґрунтовує суспільною думкою стосовно того, що «гарантії недоторканності

народних обранців в існуючому обсязі є невиправданими та по суті перетворилися в гарантії безкарності»¹.

Але, по-перше, при прийнятті рішення щодо скасування депутатського імунітету не можна керуватися лише суспільними настроями та виходити з формальної відповідності такого рішення вимогам Основного Закону України, незважаючи на можливі правові, політичні, соціальні та інші наслідки його прийняття.

По-друге, запропонований у Законі про зміни підхід не дасть змоги розв'язати проблеми реалізації принципів законності і справедливості при притягненні депутатів до кримінальної відповідальності, протидії політичній корупції, існуючій суспільній недовірі до депутатів і парламенту загалом, оскільки депутатський імунітет не є головною, а тим більше — єдиною причиною цих проблем. Головні причини цих проблем пов'язані з різними відхиленнями від конституційних принципів проведення виборів (формування парламенту), наявністю сприятливих суспільно-політичних, економічних та інших умов для існування політичної корупції, політичною ангажованістю органів правопорядку, відсутністю незалежного і справедливого суду. До того ж скасування депутатського імунітету за нинішньої суспільно-політичної ситуації, як зазначалося, може призвести до нових значних проблем, пов'язаних із забезпеченням реалізації державної влади в Україні на засадах, визначених Конституцією України, та утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини і громадянина.

По-третє, слід враховувати, що питання скасування депутатської недоторканності в Україні є штучно гіпертрофованим і звulгаризованим. Порушення цього питання має на меті зовсім інші цілі, ніж ті, що їх декларують ініціатори скасування/обмеження депутатської недоторканності. Якби було не так, то депутатська недоторканність в Україні вже давно була б скасована/обмежена — після прийняття Конституції України на розгляд парламенту було подано щонайменше вісім законопроектів з цього питання. Стосовно усіх цих законопроектів Суд давав позитивні висновки, що дозволяло парламенту вносити відповідні зміни до статті 80 Конституції України, але жодного разу він не скористався такою можливістю.

6. За частиною першою статті 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) від 17 жовтня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62727&pf35401=436299>

Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

У Висновку зазначено, що Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала, тому Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України і перешкод для його розгляду немає (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Слід зауважити, що такий висновок Суд зробив, не дослідивши належним чином питання про те, чи не може в аспекті положень частини першої статті 158 Конституції України вважатися законопроектом про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776) від 16 січня 2015 року.

У названому законопроекті пропонувалось, зокрема, виключити зі статті 80 Конституції України частини першу та третю. Тобто в цій частині він за змістом є ідентичним Законопроекту.

Законопроект (реєстр. № 1776) подав на розгляд парламенту Президент України 16 січня 2015 року. Цього ж дня вказаний законопроект було включено до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання¹; 5 лютого 2015 року парламент направив його до Суду для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України²; 16 червня 2015 року Суд надав щодо нього свій висновок. Лише 20 березня 2018 року (тобто вже після подання Законопроекту на розгляд парламенту та направлення його до Суду) вказаний законопроект був знятий з розгляду Верховної Ради України³.

Системний аналіз положень статей 156 і 158 Конституції України дає підстави для висновку про те, що частиною першою статті 158 Конституції України встановлено обмеження щодо повторного подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до

¹ Постанова Верховної Ради України «Про включення до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» від 16 січня 2015 року № 127–VIII.

² Постанова Верховної Ради України «Про направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» від 5 лютого 2015 року № 152–VIII.

³ Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» від 20 березня 2018 року № 2351–VIII.

Конституції України з одного й того самого питання. Очевидним є те, що предметом законопроекту (реєстр. № 1776) від 16 січня 2015 року і Законопроекту є одне й те саме питання — виключення зі статті 80 Конституції України частин першої та третьої (повне скасування депутатського імунітету).

Виходячи з цього Суд мав дослідити питання про відповідність Законопроекту (положення якого по суті відтворюють відповідні положення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776) від 16 січня 2015 року, який розглядався Верховною Радою України у 2018 році, і закон не був прийнятий) вимогам частини першої статті 158 Конституції України щодо неможливості подання до Верховної Ради України такого законопроекту раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Не зробивши цього і не давши аргументованої відповіді на вказане запитання, Суд запровадив негативну практику формального підходу до надання позитивних висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статті 158 Основного Закону України без належного дослідження усіх обставин справи. Така практика уможливує прийняття Верховною Радою України в майбутньому змін до Конституції України з порушенням вимог, передбачених статтею 158 Конституції України.

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що депутатська недоторканність, основне призначення якої полягає у забезпеченні правових гарантій для належного виконання депутатами своїх обов'язків, на сьогодні є одним із правових засобів захисту демократії та правовою гарантією від політичної розправи над парламентарями, а також від посилення залежності парламенту. Існуючий інститут депутатського імунітету потребує зміни (звуження), але він не може бути скасований повністю. Скасування імунітету парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, у якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції України, що були предметом роз-

гляду Суду у 2015–2018 роках (див. законопроекти за реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року, реєстр. № 2217а від 1 липня 2015 року, реєстр. № 3524 від 25 листопада 2015 року, реєстр. № 6773 від 19 липня 2017 року). Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого — у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади.

Суддя
Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 80 Конституції України
(щодо недоторканності народних депутатів України)
(реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України 19 червня 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2018 (далі — Висновок).

У Висновку Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (далі — Законопроект), яким пропонується:

«1. Внести зміни до статті 80 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

«Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

2. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року».

Самедатою набрання чинності Законопроект фактично відрізняється від законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773), щодо якого Конституційний Суд України надав Висновок 6 червня 2018 року за № 1-в/2018.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за доцільне висловити окрему думку щодо Висновку.

В окремих думках щодо висновків Конституційного Суду України від 16 червня 2015 року № 1-в/2015¹ та від 6 червня 2018 року № 1-в/2018² я висловлював свої позиції, а також застереження та

¹ <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-6.pdf>

² http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v_2018_1.pdf

побоювання щодо наслідків скасування депутатської недоторканності. Викладене є актуальним і стосовно Висновку.

Крім того, у Висновку Конституційний Суд України мав би звернути увагу на пункт 2 Законопроекту, який встановлює дату набрання чинності законом про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України), в разі його прийняття Верховною Радою України, а саме: «2. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року».

Формулювання пункту 2 Законопроекту є юридично некоректним і недоречним у законопроекті, яким пропонується внести зміни до Конституції України.

З огляду на зміст пункту 2 Законопроекту зміни до статті 80 Конституції України в тексті Основного Закону України будуть відображені з 1 січня 2020 року. За логікою законодавця, положення, які передбачають внесення змін до Конституції України, до 1 січня 2020 року існуватимуть паралельно з Основним Законом України в законі про внесення змін до Конституції України. Однак, на мою думку, зміни до Конституції України повинні бути відображені в її тексті, а не в інших нормативно-правових актах, адже вони приймаються за спеціальною процедурою, визначеною Конституцією України. Якщо ж закон про внесення змін до Основного Закону України набирає чинності через певний проміжок часу, як передбачено у Законопроекті, то відповідне положення має міститися у розділі XV «Перехідні положення» Конституції України. В іншому випадку виникає питання щодо процедури внесення змін до відповідних положень Конституції України в період відтермінування набрання ними чинності.

Ані в Конституції України, ні в Регламенті Верховної Ради України не передбачено процедури внесення змін до закону України про внесення змін до Конституції України. Однак теоретично може виникнути необхідність внесення змін до положень статті 80 Конституції України, які пропонується змінити Законопроектом, ще до набрання чинності законом про внесення цих змін. З огляду на це виникають такі запитання:

- зміни потрібно вносити до Конституції України чи до закону про внесення змін до Конституції України;
- який порядок скасування закону про внесення змін до Конституції України;
- якою кількістю голосів народних депутатів України має бути прийняте рішення, якщо вносити зміни до закону про внесення змін до Конституції України.

Пункт 2 Законопроекту приховує ризик внесення змін до Основного Закону України поза процедурою, визначеною у Конституції України. У разі прийняття Законопроекту не виключається можливість зміни дати набрання чинності законом про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України), тобто пришвидшення набрання чинності чи його відтермінування, шляхом внесення змін до пункту 2 цього закону за процедурою, визначеною для звичайних законопроектів, адже Конституція України не передбачає спеціальної процедури внесення змін до закону про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України мав би проаналізувати пункт 2 Законопроекту в контексті зазначених ризиків і їх можливих наслідків та вказати на недопустимість використаної у Законопроекті законодавчої техніки для законопроекту, який передбачає внесення змін до Конституції України. Наданий Конституційним Судом України без відповідних застережень Висновок у разі прийняття Законопроекту у запропонованій редакції допускає існування положень, які повинні міститися в тексті Конституції України, в інших законах, зокрема в законі про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України).

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
22 листопада 2018 року
№ 3-в/2018

Справа № 2-361/2018 (5008/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

установив:

1. Верховна Рада України згідно з Постановою «Про включення до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скли-

кання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 вересня 2018 року № 2555–VIII звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

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

Згідно зі статтею 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною

Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

3. Перевіряючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

Розділом I Законопроекту пропонується внести до Конституції України такі зміни:

— абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтвержуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України»;

— пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»;

— статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»;

— статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»;

— пункт 14 розділу XV «Перехідні положення», яким передбачено, що «використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України», виключити.

Конституційний Суд України, дослідивши розділ I Законопроекту, дійшов висновку, що розділ I Законопроекту відповідає вимогам

частини першої статті 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

3.2. Законопроект містить розділ II такого змісту:

«Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Розділ II Законопроекту встановлює порядок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)».

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

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

Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану. Так, за частиною першою статті 106 Основного Закону України Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (пункт 21). Такі рішення Президента України згідно з пунктом 31 частини першої статті 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту його звернення.

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

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

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

Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала відповідних положень преамбули, статей 85, 102, 116, пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України.

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

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

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037), яким пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-v/2018 dated November 22, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine on providing opinion concerning the compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization (Reg. No. 9037) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada of Ukraine, in accordance with the Resolution «On including into the agenda of the ninth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation of a draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state on gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization) and its submission to the Constitutional Court of Ukraine»

№ 2555–VIII dated September 20, 2018, appealed to the Constitutional Court with a petition to provide opinion on compliance of the draft law on amendments to the Constitution (regarding the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization) (Reg. No. 9037) (hereinafter — the Draft law) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

According to Article 85.1.1 of the Fundamental Law, the powers of the Verkhovna Rada shall include introducing amendments to the Constitution of Ukraine within the limits and under the procedure specified in Chapter XIII of this Constitution.

According to Article 159 of the Fundamental 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.

The Constitution of Ukraine shall not be amended, if the amendments foresee the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, or if they are oriented toward the liquidation of the independence or violation of the territorial indivisibility of Ukraine (Article 157.1 of the Basic Law).

Section I of the Draft law proposes to introduce the following amendments to the Constitution:

— paragraph five of the Preamble, after the words «civil consent on the land of Ukraine» should be supplemented with the words «and confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine»;

— Article 85.1.5 should be worded as follows:

«5) determination of the principles of internal and foreign policy, realization of the strategic course of the state on acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization»;

— Article 102 shall be supplemented with Article 102.3 which runs as follows:

«The President of Ukraine is the guarantor of realization of the strategic course of the state on gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization»;

— Article 116.11 shall be supplemented with Article 116.11 which runs as follows:

«1¹) ensures the implementation of the strategic course of the state for acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization»;

— clause 14 of Chapter XV «Transitional Provisions», which stipulates that «The use of existing military bases on the territory of Ukraine for the temporary stationing of foreign military units is possible on the terms of lease, by the procedure determined by the international treaties of Ukraine ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine» shall be excluded.

Having examined Chapter I of the Draft law, the Constitutional Court found that Chapter I of the Draft law complies with the requirements of Article 157.1 of the Constitution since the proposed amendments do not envisage the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms and are not aimed at eliminating independence or violating the territorial integrity of Ukraine.

The Draft law contains Chapter II which runs as follows:

«This Law shall come into force on the day following the day of its publication».

Chapter II of the Draft law establishes the procedure for the entry into force of the Law «On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state for acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)».

Chapter II of the Draft law does not provide for the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and are not aimed at eliminating independence or violating the territorial integrity of Ukraine, and therefore does not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

According to Article 157.2 of the Fundamental Law, the Constitution of Ukraine shall not be amended in conditions of martial law or a state of emergency.

The Constitution establishes a special procedure for the introduction of martial law or a state of emergency in Ukraine or in some of its areas. Thus, according to Article 106.1 of the Fundamental Law, the President adopts a decision in accordance with the law on introduction of martial law in Ukraine or in its particular areas, in the event of a threat of aggression, danger to the state independence of Ukraine (Article 106.1.20); adopts a decision, in the event of necessity, on the introduction of a state of emergency in Ukraine (Article 106.1.21). Such decisions of the President of Ukraine in accordance with Article 85.1.31 of the Fundamental Law shall be approved by the Verkhovna Rada of Ukraine within two days from the moment of his/her application.

The Constitutional Court states that at the moment of providing this opinion, the decision to introduce martial law or a state of emergency in Ukraine or in its separate areas in accordance with the procedure established

by the Constitution was not adopted, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

In view of the above, the Constitutional Court considers that the Draft law complies with the requirements of Article 157.2 of the Constitution.

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year has not considered the Draft law and during the term of its powers has not amended the relevant provisions of the preamble, Articles 85, 102, 116, clause 14 of Chapter XV «Transitional Provisions» of the Constitution of Ukraine.

Consequently, the Draft law complies with the requirements of Article 158 of the Fundamental Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as complying with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution, the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state for acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization) (Reg. No. 9037), which proposes:

«I. To introduce the following amendments to the Constitution of Ukraine:

1. Paragraph five of the Preamble after the words «civil consent on land of Ukraine» shall be supplemented with the words «and confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine».

2. Clause 5 of Article 85.1 shall be worded as follows:

«5) determination of the principles of internal and foreign policy, realization of the strategic course of the state on acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization».

3. Article 102 shall be supplemented with Article 102.3 which runs as follows:

«The President of Ukraine is the guarantor of realization of the strategic course of the state for acquiring full-fledged membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization».

4. Article 116 shall be supplemented with Article 106.11 which runs as follows:

«1¹) ensures the implementation of the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization».

5. Clause 14 of Section XV «Transitional Provisions» shall be excluded.

II. This Law enters into force from the day following the day of its publication».

The Opinion of the Constitutional Court in the case upon the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine on providing opinion regarding

the compliance of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course of the state for gaining full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization (Reg. No. 9037) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution shall be binding, final and shall not be subject to appeal.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Hultai, O. Kasminin, O. Lytvynov, M. Melnyk, O. Pervomaiskyi and O. Tupytskyi delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Гульгая М. М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 листопада 2018 року надав Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі — Законопроект) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Погоджуючись з Висновком, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку. Вважаю, що у Висновку Суд мав більш ґрунтовно проаналізувати Законопроект та висловити такі застереження.

1. Законопроектом запропоновано внести зміни до преамбули Конституції України, а саме абзац п'ятий після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

У розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України визначено суб'єктів ініціювання внесення конституційних змін (стаття 154), встановлено різні порядки внесення змін до розділів II, IV–XV (стаття 155) та розділів I, III, XIII (стаття 156).

Однак у розділі XIII Конституції України не визначено порядок внесення змін до її преамбули. Це не означає, що преамбула Конституції України не може бути змінена.

Таким чином, у Конституції України встановлено лише два порядки внесення до неї змін (статті 155, 156).

Відповідно до статей 154, 156 Конституції України суб'єктами ініціювання змін до Основного Закону України є Президент України та народні депутати України (не менш як третина від конституційного складу Верховної Ради України та/або дві третини від конституційного складу Верховної Ради України).

Згідно з частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 150 Основного Закону України Суд наділений виключним повноваженням здійснювати офіційне тлумачення Конституції України. Як впливає з юридичної позиції Суду, жоден інший орган державної влади в Україні не має повноваження здійснювати тлумачення Основного Закону України (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп).

Оскільки у Конституції України окремо не визначений порядок внесення змін до її преамбули, то суб'єкти ініціювання конституційних змін мали б спочатку звернутися до Суду за офіційним тлумаченням положень розділу XIII Конституції України в аспекті можливості та порядку внесення змін до її преамбули.

Отже, за відсутності прямої вказівки у Конституції України щодо порядку внесення змін до преамбули Конституції України та рішення Суду щодо офіційного тлумачення положень розділу XIII Основного Закону України Верховна Рада України діє на власний розсуд та не у відповідності з положеннями статей 6, 19, 85, 154, 155, 156 Конституції України.

Не отримавши рішення Суду щодо офіційного тлумачення статей 154, 155, 156 розділу XIII Основного Закону України та не з'ясувавши порядку внесення змін до преамбули Конституції України, Верховна Рада України передчасно звернулася до Суду із Законопроектом.

2. Законопроектом до Конституції України запропоновано внести такі зміни:

— пункт 5 частини першої статті 85 викласти в новій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства

України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»;

— статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»;

— статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Запропоновані Законопроект змни до статей 85, 102, 116 Конституції України стосуються повноважень Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в Україні та Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, а також визначають статус глави держави з цього питання. Ці зміни є фактично ідентичними та не містять суттєвих відмінностей.

Нові повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, новела щодо статусу глави держави у разі внесення Законопроект змін до Основного Закону України покладатимуть зобов'язання на ці органи державної влади вживати відповідних організаційно-правових заходів, а саме приймати нормативно-правові акти:

— Верховна Рада України — закони, постанови та інші акти (стаття 91);

— Президент України — укази та розпорядження (частина третя статті 106);

— Кабінет Міністрів України — постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Запропоновані Законопроект змни щодо повноважень Верховної Ради України реалізовувати стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (частина перша статті 85), щодо статусу Президента України, за яким він є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (стаття 102), повноваження Кабінету Міністрів України, за яким він забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в

Організації Північноатлантичного договору (стаття 116), містять правову невизначеність у здійсненні цих повноважень, оскільки містять спільне формулювання щодо «реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору», а отже, не мають суттєвих відмінностей.

У Рішенні від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 Суд висловив юридичну позицію, за якою Україна відповідно до статей 1, 6 Основного Закону України є демократичною, правовою державою, в якій державна влада здійснюється на засадах її функціонального поділу та балансу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади завдяки системі стримувань і противаг для досягнення цілей і завдань, передбачених Конституцією України; метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзаци перший, другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, закріплення запропонованих Законопроект змін та доповнень до статей 85, 102, 116 Конституції України може призвести до розбалансування механізму здійснення державної влади, що суперечитиме частині другій статті 6, частині другій статті 19 Основного Закону України.

Суддя

Конституційного Суду України

М. М. ГУЛЬТАЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 листопада 2018 року надав Висновок № 3-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

У Висновку Суд визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі — Законопроект), яким пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Висновку.

Розділом I Законопроекту пропонується абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». У зв'язку з цим хочу зазначити таке.

Розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України передбачено чіткий порядок та умови внесення змін до Основного Закону України. Так, 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. Такий законопроект, 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 (статті 154, 155 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; повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (стаття 156 Основного Закону України).

Тобто залежно від того, у який розділ Конституції України вносяться зміни, встановлено відповідну процедуру їх внесення. На мою думку, оскільки порядку внесення змін до преамбули не передбачено Конституцією України, до неї не можуть вноситися зміни.

Преамбула — вступна частина якого-небудь важливого документа — законодавчого акта, міжнародного договору, декларації тощо, в якій викладено обставини чи підстави його проголошення, укладення¹.

Так, преамбула Конституції України містить низку положень, в яких розкриваються цілі, мета, мотиви прийняття Основного Закону України.

Тому, враховуючи відсутність прямого передбачення Конституцією України внесення змін до її преамбули та особливості преамбули, вважаю, що після прийняття Конституції України будь-які зміни до неї неможливі.

Законопроект закріплює на конституційному рівні зовнішньополітичний курс на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, що в подальшому може призвести до внутрішньодержавних перетворень у частині прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій, безпеки та розташування на території України іноземних військових баз. Вказані перетворення зачіпають принципи, гарантовані розділом I «Загальні засади» Конституції України, які можуть бути змінені тільки за умови затвердження їх всеукраїнським референдумом.

Крім того, у Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга статті 5), зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (стаття 18), громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38). Тобто народу належить право визначити зовнішньополітичну діяльність України, яке відповідно до приписів Конституції України реалізується шляхом проведення всеукраїнського референдуму.

Тим більше, Україна як партнер даного альянсу повинна буде надавати збройну підтримку союзникам по НАТО у разі здійснення нападу на їхню територію. У зв'язку з цим будуть зачіпатися права та обов'язки громадян, закріплені розділом I «Загальні засади» Конституції України, які можуть змінюватися тільки після проведення всеукраїнського референдуму і ухвалення цих змін на ньому.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — С. 1104.

Тому, на мою думку, перед наданням висновку Судом щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України потрібно було провести всеукраїнський референдум, предметом якого мало бути вирішення принципового питання — визначення міжнародно-правового статусу нашої держави.

Зазначене свідчить, що Верховна Рада України не дотримала приписів Конституції України у процесі закріплення зовнішньополітичного курсу на набуття повноправного членства України в НАТО, оскільки не провела всеукраїнського референдуму з цього питання.

**Суддя
Конституційного Суду України**

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Литвинова О. М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України 22 листопада 2018 року надав Висновок № 3-в/2018 (далі — Висновок), у якому визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі — Законопроект), яким пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Користуючись правом на викладення окремої думки, закріпленим статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю за необхідне констатувати, що запропоновані Законопроектом зміни до преамбули Конституції України передбачають скасування прав і свобод людини і громадянина з огляду на таке.

1. Конституційний Суд України, дослідивши розділ I Законопроекту, дійшов висновку, що «розділ I Законопроекту відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (абзац одинадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку).

У преамбулі Конституції України проголошено, що:

«Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей,

виражаючи суверенну волю народу,

спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення,

дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя,

підключаючи про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу,

усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями,

керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням,

приймає цю Конституцію — Основний Закон України».

На мою думку, преамбула як вступна частина Конституції України є фундаментом конституційного ладу в Україні та запорукою стабільності Основного Закону держави.

Дослідження тексту преамбули Конституції України вказує на те, що ухвалення 28 червня 1996 року Основного Закону України було актом реалізації установчої влади Українським народом, який одноразово здійснила Верховна Рада України: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу [...], приймає цю Конституцію — Основний Закон України».

У наведених положеннях преамбули Конституції України втілено конституційний принцип народовладдя. Вони корелюють із положеннями статті 5 Основного Закону України, відповідно до яких носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя).

У цьому контексті Конституційний Суд України висловив низку юридичних позицій, а саме:

— «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, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції 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: 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. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України);

— «конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. Як встановлено в частині другій статті 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої

демократії. Референдум — один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі).

У преамбулі Конституції України визначено загальні цілі прийняття Основного Закону держави, а саме забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, зміцнення громадянської злагоди на землі України, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, які становлять ціннісну основу Конституції України, зокрема конституційного ладу в Україні.

Таким чином, положення преамбули Конституції України закладають підвалини конституційного ладу в Україні, тому будь-яка зміна її тексту є, по суті, зміною цього ладу. Проте право змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою. Така прерогатива народу як єдиного джерела влади в Україні повинна реалізовуватися безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму на підставі статті 69 Конституції України. До того ж за статтею 156 Конституції України законопроект про внесення змін до її розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом.

2. Пунктом 1 розділу I Законопроекту пропонується абзац п'ятий преамбули Конституції України після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Запропоновані зміни до преамбули Конституції України мають нормативний характер, оскільки закріплюють незворотність (неможливість розвитку у зворотному напрямі) європейського та євроатлантичного курсу України та фактично слугують підставою для реалізації Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору через запропоновані розділом I Законопроекту зміни до статей 85, 102, 116 Конституції України.

З огляду на основоположне значення преамбули як ціннісної основи Конституції України та фундаменту конституційного ладу в Україні її зміна має бути схвалена Українським народом на всеукраїнському референдумі, тобто у формі безпосередньої, а не представницької демократії. Це означає, що Законопроект, яким пропонується внести зміни

до преамбули Конституції України, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом.

Однак із конституційного звернення Верховної Ради України та долучених до нього матеріалів не вбачається, що запропоновані Законопроект змни до преамбули Конституції України мають бути затверджені всеукраїнським референдумом. Більше того, у пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що «прийняття Закону не потребує проведення всеукраїнського референдуму та, відповідно, виділення коштів з Державного бюджету України для його проведення». Таким чином, запропоновані конституційні новели нівелюють право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, встановлене частиною першою статті 38 Конституції України.

Принагідно зауважу, що пропозиція закріпити у преамбулі Основного Закону України незворотність європейського та євроатлантичного курсу України посягає на суверенне право народу змінювати конституційний лад в Україні, яке за частиною третьою статті 5 Конституції України не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Здійснюючи офіційне тлумачення названих положень Конституції України, Конституційний Суд України вирішив, що їх треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII; належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами (пункт 2 резолютивної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом).

Отже, на мій погляд, Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни до преамбули Конституції України передбачають скасування права громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, гарантованого частиною першою статті 38 Конституції України. Наведене також ставить під сумнів загальний висновок Конституційного Суду України про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України Законопроекту, який підриває стабільність конституційної матерії.

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. ЛИТВИНОВ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 листопада 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 3-в/2018 (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав Законопроект, яким пропонується внести зміни до преамбули, статей 85, 102, 116 Основного Закону України та виключити пункт 14 її розділу XV «Перехідні положення», таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

За змістом і значенням Законопроект є надважливим документом, оскільки ним пропонується на конституційному рівні закріпити новий стратегічний курс держави та фактично визначити нову ідеологію розвитку суспільства. Предметом Законопроекту є питання, які безпосередньо стосуються конституційного ладу України (зокрема, суверенітету народу і держави, захисту територіальної цілісності і недоторканності України, спрямованості її зовнішньополітичної діяльності (статті 1, 5, 17, 18 Конституції України). Це вимагало особливо відповідального підходу Суду до здійснення конституційного контролю положень Законопроекту та обґрунтування свого висновку, у тому числі щодо можливості внесення запропонованих до неї змін з урахуванням положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України.

Натомість Суд надто формально та поверхово здійснив перевірку Законопроекту на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, залишивши поза увагою особливості преамбули Основного Закону України та правову природу самої Конституції України, не зро-

бивши належного правового аналізу кожного положення Законопроекту окремо та у взаємозв'язку з іншими його положеннями, глибоко не дослідивши прямих та опосередкованих зв'язків між пропонуваними конституційними новелами та нормами Конституції України, зокрема в аспекті допустимого способу внесення змін до Конституції України щодо визначення засад зовнішньополітичної діяльності України.

Водночас цінність і значення акта органу конституційної юрисдикції полягає не лише в його резолютивній частині, а й у тій аргументації, яку Суд наводить для її обґрунтування і яка засвідчує рівень (належність) здійсненого ним конституційного контролю. Чим переконливіша, повніша та зрозуміліша аргументація, тим більша юридична вагомість і суспільна цінність акта Суду. Тож і цей, без перебільшення, доленосний для України Висновок Суду заслуговував на повноцінну аргументацію, а не на набір прописних формальностей, якими вкотре обмежився Суд.

Це спонукає мене викласти окрему думку до Висновку, не ставлячи під сумнів сам стратегічний курс України, зафіксований у Законопроекті.

1. Констатуючи у Висновку відповідність Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Основного Закону України, Суд так само, як і в багатьох своїх попередніх висновках (від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, 30 липня 2015 року № 2-в/2015, 20 січня 2016 року № 1-в/2016, 30 січня 2016 року № 2-в/2016, 6 червня 2018 року № 1-в/2018, 19 червня 2018 року № 2-в/2018), обмежився лише посиланням на те, що Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, а на момент надання ним Висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможлилювали внесення змін до Конституції України, немає (підпункт 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Я уже неодноразово звертав увагу на те, що така аргументація в умовах наявної збройної агресії Російської Федерації проти України та здійснення окупації частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації є недостатньою для однозначного висновку про те, що на сьогодні в Україні умов воєнного або надзвичайного стану немає. Обмежившись лише «механічною» перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення

воєнного або надзвичайного стану, Суд не довів відсутності правових підстав, які унеможлилюють внесення змін до Конституції України, а отже, й не вніс повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов¹.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих (починаючи з 14 квітня 2014 року) в Україні спочатку у зв'язку із здійсненням антитерористичної операції, а потім — заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, вказує на запровадження в зоні проведення таких заходів правового режиму, що має ознаки воєнного стану, за умов якого Конституція України не може бути змінена². Крім того,

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v_2015_2.pdf

² Так, починаючи з 14 квітня 2014 року, на території населених пунктів, визначених у затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 року № 1275-р переліку, здійснювалася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405.

Починаючи з 24 лютого 2018 року, відколи набрав чинності Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268–VIII (далі — Закон про деокупацію), зазнав змін правовий режим заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у Донецькій та Луганській областях: замість антитерористичної операції передбачено здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалила рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (пункт другий статті 13 Закону про деокупацію). Відтепер керівництво силами та засобами, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач Об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (частини друга, третя статті 9 Закону про деокупацію).

30 квітня 2018 року Президент України своїм Указом № 116 ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях». Крім того, 30 квітня 2018 року Президент України підписав також Наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення націо-

Президент України П. Порошенко неодноразово заявляв про те, що «в країні йде війна»¹.

З огляду на це Суд мав ретельно дослідити правову природу заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, які здійснюються починаючи з 30 квітня 2018 року, а відтак аргументовано довести, що їх здійснення не є перешкодою для внесення змін до Конституції України в аспекті вимог частини другої статті 157 Основного Закону України.

2. Законопроектом пропонується абзац п'ятий преамбули Конституції України після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Суд жодним чином не висловив своєї позиції стосовно такої конституційної новели, хоча, на мій погляд, мав це зробити шляхом аргументованих застережень.

Аналіз положень Конституції України, які регламентують порядок внесення змін до неї, дає підстави для висновку, що Конституція України не передбачає формально-юридичних заборон щодо зміни її преамбули, яка, без сумніву, є невід'ємною її частиною.

Проте слід пам'ятати, що за правовою природою Конституція України є актом установчої влади Українського народу. У преамбулі Конституції України закріплено, що «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу» «приймає цю Конституцію — Основний Закон України». Конституційний Суд України констатував, що «при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України»; «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття» (рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп, 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Оцінюючи допустимість цієї конституційної новели, Суд мав виходити з того, що за змістом і значенням преамбула є особливою частиною Конституції України — у ній вказується суб'єкт прийняття

національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей».

¹ Див., наприклад: Виступ Президента України з нагоди 22-ї річниці Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-z-nagodi-22-yi-richnici-konstituc-48414>

Конституції України, відображаються історичні та суспільно-політичні передумови, мотиви, цілі та завдання прийняття Конституції України як акта установчої влади народу, а також найважливіші принципи і цінності, на яких ґрунтується Конституція України і для забезпечення реалізації яких вона приймається.

Положення преамбули є ідеологічними і засадничими. Вони прямо кореспондуються з багатьма іншими положеннями Конституції України, у тому числі закріпленими у розділі I «Загальні засади». Так, положення преамбули про прагнення розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу деталізовано у статтях 1, 6, 8, 19, про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя — у статтях 3, 8, 13, 15, 16, про вираження суверенної волі народу — у статті 5 Конституції України.

Характерною особливістю преамбули Конституції України є те, що у ній зафіксований історичний момент прийняття Конституції України. Преамбула комплексно відображає ті передумови, мотиви та цілі прийняття Конституції України, які існували на той час. Відтак, положення Конституції України перебувають у тісному взаємозв'язку з її преамбулою. Крім того, преамбула дає змогу краще зрозуміти оригінальний (справжній) зміст конституційних норм, який закладався в них на момент прийняття Конституції України. Тож для органу конституційної юрисдикції з'ясування глибинної суті положень преамбули та їх значення є необхідним ще й для правильного тлумачення норм Конституції України та здійснення функцій з її охорони.

Оскільки прийняття 28 червня 1996 року Конституції України було одноразовим актом реалізації Верховною Радою України суверенітету народу, об'єктивно неможливо змінити існуючі на той момент передумови, мотиви та цілі її прийняття. При цьому слід враховувати те, що прийняття Основного Закону України як цілісного документа в контексті реалізації установчої (первинної) влади Українського народу має істотні відмінності від внесення змін до нього.

Законопроектом пропонується доповнити преамбулу Конституції України вказівкою на те, що прийняття Конституції України, яке відбулося 28 червня 1996 року, було зумовлене і здійснювалося з метою підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України. Проте це не відповідає дійсності, оскільки вказані обставини не були зумовлюючим фактором і метою прийняття Конституції України. Усе, що слугувало основою прийняття Конституції України, було зафіксовано у її преамбулі на момент такого прийняття. До незворотності європейського та євроатлантичного курсу (у сучасному його розумін-

ні, яке відображене у Законопроекті) українське суспільство «дозріло» не у 1996 році, на момент прийняття Конституції України, а значно пізніше, коли відбулися істотні суспільні та політичні зрушення в напрямі євроінтеграції України. Апогеєм цих процесів стала Революція Гідності як суспільна реакція на зрив політичним керівництвом держави підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

По суті, Законопроект у цій частині пропонується відкоригувати історичний момент (передумови, мотиви, цілі) прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, що в принципі є неможливим. Пропоновані Законопроект змін до преамбули у разі їх прийняття штучно спотворюють фактологічні передумови прийняття Конституції України у 1996 році.

Враховуючи викладене та виконуючи свою унікальну суспільну місію з охорони Конституції України, Суд не повинен був обмежувати свою оцінку запропонованих Законопроект змін до преамбули Конституції України суто формальною констатацією відповідності вказаних змін вимогам частини першої статті 157 Конституції України тільки через те, що вони не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку).

На мою думку, визнаючи відповідність Законопроекту у цій частині вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Суд у Висновку мав зробити застереження стосовно довільної зміни преамбули Конституції України, аргументувати необхідність збереження історичної логіки конституційного процесу, у тому числі з поваги як до попереднього покоління українців, за часів якого було прийнято Основний Закон України (за конкретних суспільно-політичних обставин та дещо відмінних від сучасних мотивів та цілей національного державотворення), так і до покоління нинішнього, завдяки зусиллям і жертвності якого й зроблено остаточний європейський вибір України.

3. Питання цивілізаційного вибору, незворотності стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору належать до загальних конституційних засад, закріплених у розділі I «Загальні засади» Конституції України. Так, запропоновані Законопроект змін до преамбули Конституції України однозначно стосуються засад зовнішньополітичної діяльності, а тому вони мали б вно-

ситися до її статті 18, у якій вони знайшли б своє закріплення у відповідному формулюванні.

У зв'язку з цим виникає закономірне запитання, чи можна вирішити конституційно-правове завдання фундаментального значення, яке стосується загальних засад (положень) конституційного ладу, без внесення змін до розділу I «Загальні засади» Конституції України. На мій погляд, якщо пропоновані конституційні зміни є предметом регулювання розділу I «Загальні засади» Конституції України, то саме у цей, а не будь-який інший її розділ, вони й мають бути внесені.

Такий підхід зумовлений зовсім не прагненням розв'язати загалом другорядну проблему розташування норм Конституції України чи необхідністю елементарного дотримання нормотворчої техніки при внесенні змін до неї. Це вимагається інтересами охорони Конституції України, оскільки закріплення у ній загальних засадничих положень поза розділом I «Загальні засади» призведе, з одного боку, до штучного применшення значення таких положень, з другого — до нівелювання особливого порядку внесення змін до розділу I «Загальні засади» (як і до розділу III «Вибори. Референдум» та розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»), який встановлений статтею 156 Конституції України і передбачає більш складну процедуру внесення таких змін, зокрема необхідність затвердження відповідного законопроекту всеукраїнським референдумом. Вказаний підхід спрямований на запобігання виникненню штучних прецедентів ухиляння суб'єктів конституційних змін від виконання приписів розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України.

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

Суд мав би звернути увагу на те, що з метою забезпечення дотримання конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України такі зміни мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін (як це він зробив у Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Адже не викликає сумніву, що положення стосовно цивілізаційного вибору та стратегічного курсу України мають бути правильно (структурно і змістовно) закріплені у Конституції України.

Таке застереження було б доречним ще й з огляду на те, що Законопроект пропонується закріпити у Конституції України лише відповідний намір (вибір та стратегічний курс України), прак-

тична реалізація якого потребуватиме у подальшому внесення змін до розділу I «Загальні засади» Конституції України, оскільки участь у вказаних міжнародних організаціях може бути пов'язана з передачею (делегуванням) частини суверенних прав держави відповідним міжнародним структурам та можливістю тимчасового перебування (розташування) на території України іноземних військових баз (військ НАТО).

4. Законопроектом пропонується передбачити у статтях 85, 102, 116 Конституції України повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України щодо реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в конкретних міждержавних утвореннях — Європейському Союзу і Організації Північноатлантичного договору.

На мій погляд, зміни щодо закріплення в Конституції України назв будь-яких міжнародних організацій не можна вважати належно обґрунтованими та виправданими. Адже не можна виключати ймовірності змін у майбутньому не тільки назв цих організацій, їх реорганізації, але й припинення їх існування тощо. Це зумовлюватиме перманентну потребу внесення відповідних змін до Конституції України, що не сприятиме її стабільності.

Суд мав звернути увагу парламенту на зміст Законопроекту і в цій частині. Тим більше, що у своїх попередніх висновках Суд вже відзначав, що «наявність в Конституції України надто деталізованих положень, місце яким в поточному законодавстві, породжуватиме необхідність частого внесення змін до неї, що негативно позначатиметься на стабільності Основного Закону» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 2 червня 1999 року № 2-в/99).

Вказаний недолік Законопроекту можна легко усунути, використавши досвід тих європейських держав, які свою участь, зокрема, у міжнародній системі колективної безпеки (НАТО) зафіксували у національних конституціях без текстуальної надмірності та конкретизації (наприклад, Республіка Албанія, Угорщина, Федеративна Республіка Німеччина, Словацька Республіка).

5. Законопроектом пропонується виключити пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким встановлено, що «використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України».

Примітним є те, що у пояснювальній записці до Законопроекту не міститься жодного обґрунтування необхідності виключення вказаного положення з Конституції України, тобто не зазначено, задля чого це потрібно зробити (тим більше саме зараз) і як це пов'язано з реалізацією стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Відповідно до загального положення, закріпленого частиною сьомою статті 17 Конституції України, «на території України не допускається розташування іноземних військових баз». Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України є певним винятком із вказаного положення, і наслідком його виключення може стати усунення конституційно-правових підстав використання у разі потреби існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань, у тому числі військових формувань держав-членів НАТО.

Відтак постає питання, чи узгоджується виключення пункту 14 з розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, по-перше, з метою Законопроекту — створення умов для реалізації курсу України на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору, по-друге, з інтересами захисту суверенітету, незалежності і територіальної цілісності України, особливо в умовах відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації.

Належне здійснення Судом функції конституційного контролю потребувало обґрунтованих відповідей на це питання.

При цьому слід було врахувати й зарубіжний досвід, зокрема, держав-членів НАТО щодо перебування на їхній території збройних сил іноземних держав та шляхів подолання відповідних конституційних обмежень. Значній кількості держав-членів Організації Північноатлантичного договору довелося вирішувати питання щодо розміщення військових баз НАТО на своїй території шляхом внесення змін до національних конституцій (конституційних законів) або тлумачення відповідних положень їх конституцій конституційними судами.

Так, у 2003 році в Румунії було проведено референдум щодо внесення змін до Конституції Румунії, результатом якого було закріплення на конституційному рівні можливості розміщувати на території цієї країни іноземні війська (згодом Румунія скористалася такою можливістю і розмістила на своїй території базу ВПС НАТО). У 2001 році парламент Словацької Республіки вніс зміни до Основного Закону, якими дозволив розміщення військ союзників на території своєї держави та передбачив можливість передачі своїх суверенних прав міжнародній

організації. Угорщина вирішила питання про конституційні підстави розміщення іноземних військ на її території в результаті прийняття у 2011 році нової Конституції.

Литовська Республіка, Конституція якої містить пряму заборону на розміщення на території республіки військових баз іноземних держав, вказане питання у 2011 році вирішила через тлумачення цієї заборони конституційним судом. Конституційний Суд Литовської Республіки витлумачив, що вказана конституційна заборона означає, що на території Литовської Республіки не може бути таких військових баз, які спрямовані і контролюються іноземними державами. Водночас така заборона не означає, що на території Литовської Республіки не може існувати такої військової бази, яка перебуває на її території відповідно до міжнародних договорів Литовської Республіки (зокрема, договору колективної оборони), спрямована та контролюється Литовською Республікою спільно зі своїми державами-союзниками. Тож Литовській Республіці довелося у досить оригінальний спосіб вирішувати питання про забезпечення належної оборони, захисту незалежності та територіальної цілісності республіки з використанням розміщених на її території військ НАТО. Також за допомогою тлумачення Конституційним Судом Республіки Болгарія відповідних положень Конституції Республіки Болгарія у 2003 році було вирішене питання про перебування на території цієї країни іноземних військ.

На мою думку, Суд мав ретельно дослідити запропоновану Законопроектом зміну щодо виключення пункту 14 з розділу XV «Перехідні положення» Конституції України через призму вимог статті 157 Основного Закону України і у разі необхідності зробити відповідні застереження стосовно доцільності такого виключення.

Судья
Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Первомайського О. О.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 листопада 2018 року надав Висновок № 3-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підтримуючи резолютивну частину Висновку, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку щодо Висновку.

Законопроектом пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Згідно з резолютивною частиною Висновку Суд констатував відповідність Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Однак, надаючи Висновок, Суд мав більш прискіпливо поставитися до виконання ним положень статті 90 Закону України «Про Конституційний Суд України», що містять вимоги до висновків Суду. Йдеться в першу чергу про положення пункту 3 частини першої статті 90 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з яким висновок Суду має містити мотивувальну частину із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Суд обґрунтовує висновок.

Потреба у такому обґрунтуванні обумовлена, по-перше, важливістю запропонованих змін до тексту Основного Закону України для подальшої долі Українського народу та держави в цілому, по-друге, внесенням змін до преамбули Конституції України¹, по-третє, анексією, тимчасовою окупацією частини території України та пов'язаним з цими явищами збройним протистоянням в окремих районах Донецької та Луганської областей.

З цих міркувань Суд у Висновку мав здійснити перевірку всіх положень Законопроекту на предмет наявності в них норм, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), та за наслідками такої перевірки безпосередньо в тексті Висновку

¹ Вступна частина Конституції України, що починається словами «Верховна Рада України від імені Українського народу...», формально не поіменована як «Преамбула» чи «Вступ» тощо, однак на дотримання традицій термінологічного позначення цієї частини Основного Закону України далі по тексту цієї Окремої думки вона буде позначатися як «преамбула».

вмотивовано обґрунтувати факт відповідності запропонованих змін вимогам частини першої статті 157 Основного Закону України.

Так само Суд у Висновку мав вмотивовано обґрунтувати дотримання вимог частини другої статті 157 Конституції України.

Керуючись наведеним, вважаю за необхідне зазначити таке.

1. Пунктом 1 розділу I Законопроекту пропонується абзац п'ятий преамбули Конституції України після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

Преамбула є невід'ємною частиною Основного Закону України та разом з положеннями розділу I «Загальні засади» Конституції України містить, зокрема, вказівку на історичні та правові передумови прийняття Основного Закону України, конституційні цінності та інші складові конституційного ладу.

Преамбула Основного Закону України має ціннісно-орієнтувальний характер, а тому її положення застосовуються для розуміння суті та змісту Конституції України.

Норми розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України, зокрема статей 155 і 156, не містять прямої вказівки на можливість та порядок внесення змін до преамбули Конституції України та на заборону внесення до неї змін.

Враховуючи відсутність попередньої практики внесення змін до преамбули Конституції України, Суд, на мою думку, на підставі частини першої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» мав викласти у Висновку власну юридичну позицію з цього питання.

2. Запропоновані зміни до преамбули Основного Закону України є одним з наслідків Революції Гідності 2013–2014 років та нормативним відображенням прагнення Українського народу до свободи, гідного життя, розвитку та зміцнення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Тож Суд у Висновку мав констатувати, що запропоновані Законопроектом зміни до преамбули Конституції України відповідають чинним положенням останньої, які вказують на ціннісні орієнтири Українського народу, а саме: забезпечення прав і свобод людини, гідні умови життя, розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави. Звісно, членство в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору відповідає таким прагненням Українського народу.

3. Положення пункту 1 розділу I Законопроекту передбачають застосування поняття «європейська ідентичність» до Українського народу.

З цих міркувань Суд мав змогу у Висновку зазначити, що застосування поняття «європейська ідентичність» до Українського народу в тексті преамбули Основного Закону України, по-перше, не заперечує подальше існування «національної ідентичності» Українського народу, по-друге, не протиставляє поняття «європейська ідентичність» та «національна ідентичність», оскільки ідея «європейської ідентичності» ґрунтується на збереженні та розвитку «національної ідентичності» народів об'єднаної Європи.

4. Пункт 1 розділу I Законопроекту також передбачає доповнення тексту преамбули Основного Закону України вказівкою на «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

Суд ухилився від викладу у Висновку результатів дослідження запропонованих Законопроектом змін у контексті чинних положень Конституції України.

Однак Суд мав змогу у Висновку вказати таке.

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Основного Закону України).

Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (стаття 18 Конституції України).

Відповідно до Конституції України ініціатором запропонованих змін до неї є Президент України, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102) та згідно з наданими йому повноваженнями забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (пункт 1 частини першої статті 106), представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори (пункт 3 частини першої статті 106).

Відповідно до частини першої статті 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

Суб'єктом конституційного звернення у цій справі є Верховна Рада України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України) та до повноважень якої, зокрема, належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (пункт 1 частини першої статті 85 Конституції України).

Народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права (частина перша статті 76 Конституції України).

Таким чином, здійснюючи владу через зазначені органи державної влади, Український народ може в будь-який обраний ним спосіб, у тому числі шляхом обрання стратегічного (геополітичного) курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору та закріплення такого курсу в тексті Основного Закону України, реалізувати належне йому право на самовизначення, подбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, задовольнити прагнення розвивати і зміцнювати Україну як демократичну, соціальну, правову державу (преамбула Конституції України).

5. Відповідно до частини першої статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, зокрема, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Слід зазначити, що Суд неодноразово висловлював юридичні позиції щодо скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, зокрема:

— «скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена» (абзац четвертий підпунк-

ту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005);

— «при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Стосовно обмежень прав і свобод людини і громадянина Суд також зазначав, що Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, які встановлюють ці обмеження, відповідно до таких критеріїв: «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Враховуючи наведене, на мою думку, в тексті Висновку мало б бути відображено те, що закріплення в Конституції України стратегічного (геополітичного) курсу України на набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору не матиме наслідком скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямоване на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, оскільки правові акти, в яких визначено мету створення та діяльність Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору (зокрема, Договір про Європейський Союз 1992 року, Північноатлантичний договір 1949 року), не містять положень, які б скасовували чи обмежували права і свободи людини і громадянина, були спрямовані на ліквідацію незалежності держав — членів цих організацій чи на порушення їх територіальної цілісності, тобто суперечили б вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

б. Надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158 передбачає, зокрема, розуміння змісту понять «незалежність держави» та «територіальна цілісність держави», а також тлумачення

цих понять у контексті частини першої статті 157 Основного Закону України.

Оскільки Суд не формулював юридичної позиції щодо зазначених понять в аспекті змісту та мети застосування частини першої статті 157 Конституції України, у Висновку з огляду на його важливість було б доцільно викласти таку юридичну позицію.

При цьому, на мою думку, розуміння поняття незалежності держави ґрунтується на таких положеннях Основного Закону України: Україна є суверенна і незалежна держава (стаття 1); суверенітет України поширюється на всю її територію (частина перша статті 2); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17); на території України не допускається розташування іноземних військових баз (частина сьома статті 17); зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (стаття 18).

Суд у Висновку також мав вказати, що, по-перше, поняття незалежності держави не тотожне поняттю суверенітету держави, по-друге, зі змісту положення частини першої статті 157 Основного Закону України випливає, що поняття незалежності держави застосовано в цьому положенні в аспекті ліквідації незалежності¹.

Розуміння поняття територіальної цілісності держави, на мою думку, ґрунтується на таких положеннях Конституції України: територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (частина третя статті 2); захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17); оборона України, захист її суверені-

¹ Наведені міркування є важливими в контексті запропонованих Законопроектом змін до Конституції України, оскільки членство в Європейському Союзі пов'язане з певним обмеженням (особливостями здійснення) суверенних прав держав-членів.

тету, територіальної цілісності і недоторканності покладається на Збройні Сили України (частина друга статті 17); забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (частина третя статті 17); на території України не допускається розташування іноземних військових баз (частина сьома статті 17); захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України (частина перша статті 65); виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України (стаття 73); до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь (частина друга статті 133); Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України (стаття 134).

Дотичним до поняття територіальної цілісності держави є поняття територіального устрою України. Відповідно до статті 132 Основного Закону України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території.

7. У пунктах 2, 3, 4 розділу I Законопроекту пропонується внести зміни до статей 85, 102, 116 Конституції України, які визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

На мою думку, до Висновку не ввійшли результати системного дослідження Судом зазначених змін у взаємозв'язку з іншими положеннями Конституції України та практики їх реалізації.

Так, згідно з частиною першою статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики» (пункт 5).

Пунктом 9 частини першої статті 92 Основного Закону України закріплено, що засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи визначаються виключно законами України.

З метою реалізації зазначених повноважень Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411–VI зі змінами (далі — Закон № 2411).

Відповідно до Закону № 2411 Україну проголошено європейською державою (частина перша статті 11); основними засадами зовнішньої політики є: поглиблення співпраці з Організацією Північно-атлантичного договору з метою набуття членства у цій організації; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі (абзаци восьмий, тринадцятий частини другої статті 11).

Таким чином, запропоновані Законопроектом зміни до пункту 5 частини першої статті 85 Конституції України уточнюють вже існуючі повноваження Верховної Ради України, в межах здійснення яких Верховна Рада України ухвалювала рішення щодо реалізації стратегічного (геополітичного) курсу держави на набуття членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Як зазначалось, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102) та згідно з наданими йому повноваженнями, зокрема, забезпечує державну незалежність (пункт 1 частини першої статті 106), представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (пункт 3 частини першої статті 106).

З метою реалізації своїх повноважень Президент України Указом від 12 січня 2015 року № 5/2015 затвердив Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020», згідно з якою виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі; такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям — параметрам, яким мають відповідати держави — члени Європейського Союзу (абзац четвертий розділу I «Загальні положення»).

Отже, запропоновані Законопроектом зміни до статті 102 Основного Закону України не змінюють повноважень Президента України, а лише уточнюють їх.

Порівняно з наявними повноваженнями органів державної влади нове повноваження пропонується надати лише Кабінету Міністрів України. Так, пунктом 4 розділу I Законопроекту пропонується доповнити статтю 116 Конституції України пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Обґрунтованість цих змін полягає у такому.

Суд у Рішенні від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 сформулював юридичну позицію, згідно з якою «Україна відповідно до статей 1, 6 Основного Закону України є демократичною, правовою державою, в якій державна влада здійснюється на засадах її функціонального поділу та балансу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади завдяки системі стримувань і противаг для досягнення цілей і завдань, передбачених Конституцією України.

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України» (абзаци перший, другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Запропоновані Законопроект змін до статті 116 Основного Закону України, а саме закріплення нового повноваження Кабінету Міністрів України, який згідно з частиною першою статті 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, спрямовані на забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору вищим органом виконавчої влади — Кабінетом Міністрів України.

8. Пунктом 5 розділу I Законопроекту пропонується виключити пункт 14 із розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України.

У Висновку не наведено обґрунтування можливості внесення цих змін до Основного Закону України. На мою думку, Суд мав би зазначити таке.

У пункті 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України. Частиною сьомою статті 17 Основного Закону України закріплено, що на території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Слід визнати, що положення пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України застосовувалося до конкретного випадку, а саме з метою створення конституційної основи для тимчасового розміщення до 2017 року на території України військових формувань, підприємств, організацій, установ Чорноморського флоту

Російської Федерації, що в подальшому було підтверджено Угодою між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 28 травня 1997 року.

Системний аналіз розділу XV «Перехідні положення» Конституції України свідчить, що норми цього розділу, у тому числі положення його пункту 14, мають тимчасовий характер і не повинні суперечити тим положенням Основного Закону України, які містяться в його преамбулі та розділах I—XIV, зокрема в частині сьомій статті 17.

Всупереч суті положення пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України та меті його закріплення в тексті Основного Закону України в 2010 році відбулось повторне використання цього положення, внаслідок чого було укладено так звану «Харківську угоду» — Угоду між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квітня 2010 року.

Отже, Суд у Висновку мав змогу констатувати, що пропозиція щодо виключення Законопроект з Основного Закону України пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України відповідає не лише вимогам частини першої статті 157 Конституції України, а й іншим нормам Основного Закону України.

9. У Висновку Суд констатував, що на час надання Висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

У частині другій статті 157 і в інших статтях Основного Закону України використано термін «умови воєнного або надзвичайного стану». Так, посилання на «умови воєнного чи надзвичайного стану» є в частині п'ятій статті 41 Конституції України, якою передбачено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. У частині другій статті 64 Конституції України вказується на те, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

У Конституції України також використано термін «воєнний чи надзвичайний стан» (частина четверта статті 83, пункт 31 частини першої статті 85, пункт 19 частини першої статті 92).

На мою думку, у Висновку Суд, керуючись принципом визначеності та єдності тлумачення понять та термінів, що їх позначають в межах тексту Основного Закону України, мав викласти юридичну позицію з цього питання та констатувати тотожність понять «воєнний або надзвичайний стан» та «умови воєнного або надзвичайного стану» з тих причин, що розширене тлумачення останнього як стану, що передє введенню воєнного або надзвичайного стану в порядку, передбаченому Основним Законом України, матиме наслідком можливе обмеження прав і свобод людини поза часовими межами дії воєнного або надзвичайного стану, що суперечить статті 64 Конституції України.

10. Оцінюючи Законопроект у цілому, Суд мав відповідним чином врахувати існування дискусії щодо питання курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору у суспільстві та правовій спільноті.

Дискусійність щодо цього питання є гідним підґрунтям не лише для формального виконання вимог статті 90 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо змісту Висновку, а й для вказівки в його тексті на низку важливих міркувань, зокрема, щодо досвіду інших країн стосовно внесення подібних змін до конституцій.

Тобто, на мою думку, у Висновку доречно було б зазначити про наявність подібних прикладів інших країн, конституції яких містять положення, схожі за змістом з нормами Законопроекту. Наприклад:

«Виходячи з відданості співпраці на рівних з іншими країнами й державами та європейської і євроатлантичної інтеграції, Конституційні збори Республіки Чорногорія <...> приймають Конституцію Чорногорії» (Преамбула Конституції Чорногорії).

«Республіка Болгарія братиме участь у будівництві та розвитку Європейського Союзу» (стаття 4 Конституції Республіки Болгарія).

«Для досягнення максимально можливої міри свободи, добробуту та безпеки для народів Європи Угорщина сприятиме досягненню європейської єдності. Для того, щоб брати участь в Європейському Союзі як державі-члену та на основі міжнародного договору, Угорщина може, у тій мірі, в якій це необхідно для здійснення прав та виконання зобов'язань, викладених в Установчих договорах, виконувати певні свої повноваження, що впливають з Основного Закону, спільно з іншими державами-членами, через установи Європейського Союзу» (стаття E Основного Закону Угорщини).

«Республіка Хорватія як держава — член Європейського Союзу братиме участь у створенні європейської єдності, щоб разом із іншими

європейськими державами забезпечувати міцний мир, свободу, безпеку та процвітання і досягти інших спільних цілей у поєднанні з основоположними принципами та цінностями Європейського Союзу» (стаття 141а Конституції Республіки Хорватія).

Конституція Республіки Румунія містить окремих розділ VI «Євроатлантична інтеграція», у статтях 148, 149 якого встановлено порядок вступу в Європейський Союз та в Організацію Північноатлантичного договору шляхом проведення в подальшому успішних референдумів щодо такого вступу.

Республіка Польща може на підставі міжнародного договору передати міжнародній організації або міжнародному органу повноваження органів державної влади у деяких справах (стаття 90 Конституції Республіки Польща).

Конституція Естонської Республіки передбачає, що порядок відносин Естонської Республіки з іншими державами і міжнародними організаціями встановлюється законом (§ 120 Конституції Естонської Республіки).

«Португалія прагне зміцнити європейську ідентичність та дії європейських держав на користь демократії, миру, економічного прогресу та справедливості у відносинах між народами. За умови взаємності та з повагою до основних принципів демократичної держави, заснованих на верховенстві права та принципі субсидіарності, а також з метою досягнення економічної, соціальної та територіальної єдності території свободи, безпеки та правосуддя і визначення та реалізації спільної зовнішньої, оборонної політики Португалія може погодитися на спільну реалізацію повноважень, необхідних для побудови та поглиблення Європейського Союзу» (стаття 7 Конституції Португальської Республіки).

«Республіка бере участь у Європейському Союзі, утвореному державами, які вільно обрали здійснювати деякі свої повноваження спільно на підставі Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, як це впливає з підписаного договору в Лісабоні 13 грудня 2007 року» (стаття 88¹ розділу XV «Про Європейський Союз» Конституції Французької Республіки).

«Усвідомлюючи свою відповідальність перед Богом і людиною, натхненний рішучістю пропагувати світовий мир як рівноправний партнер в об'єднаній Європі, німецький народ, керуючись своєю установчою владою, прийняв цей Основний закон» (Преамбула Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина); «з метою створення єдиної Європи Федеративна Республіка Німеччина бере участь у розвитку Європейського Союзу, відданому демократичним, соціальним

та федеральним принципам верховенства права та субсидіарності, що гарантує рівень захисту фундаментальних прав, які практично збігаються з тими, що передбачені цим Основним Законом. З цією метою Федерація може передавати суверенні повноваження законом за згодою Бундесрату» (стаття 23 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина); «з метою підтримання миру Федерація може увійти до системи взаємної колективної безпеки; при цьому погоджується на такі обмеження щодо своїх суверенних повноважень, які принесуть і забезпечать міцний мир у Європі та серед інших країн світу» (стаття 24 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина).

Таким чином, на мою думку, у Висновку мало бути б відображено, що згадка в тексті Основного Закону України про стратегічний (геополітичний) курс держави на набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є традиційним для європейських країн способом вираження та нормативного закріплення геополітичного курсу держави.

Суддя
Конституційного Суду України

О. О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Туницького О. М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
(щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі
та в Організації Північноатлантичного договору)
(реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

22 листопада 2018 року Конституційний Суд України надав Висновок № 3-в/2018 (далі — Висновок), у якому визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі — Законопроект).

Законопроектом пропонується:

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

1. Абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

«5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

«Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

«1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

5. Пункт 14 розділу XV «Перехідні положення» виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

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

I.

1. Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 року прийняла Декларацію про державний суверенітет (далі — Декларація), якою «виражаючи волю народу України», а також «прагнучи створити демократичне суспільство» та «визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України», проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Згідно з розділом II Декларації громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України; народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР.

Визначаючи основи державного та суспільного ладу, Декларація закладає й засади міжнародних відносин. У її розділі X проголошено, зокрема, що як рівноправний учасник цих відносин Республіка «безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах».

Засади зовнішньої і внутрішньої безпеки встановлені розділом IX Декларації, який містить, у тому числі, такий припис: «Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї».

Також у Декларації вказано, що вона є «основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод».

Таким чином, Декларація визначила основи конституційного ладу нової української держави. Однією з особливостей цього ладу є статус постійно нейтральної держави, який унеможливує її участь у військових блоках.

Чинна на той час Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 року передбачала, що Українська РСР є рівноправною республікою у складі Союзу Радянських

Соціалістичних Республік та соціалістичною загальнонародною державою, вся влада в якій належить народові (преамбула, стаття 1, частина перша статті 2); Українська РСР зберігає за собою право вільного виходу з СРСР (стаття 69); найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум), що проводиться за рішенням Верховної Ради Української РСР (стаття 5, частина четверта статті 97).

Питання, які вирішуються всеукраїнським референдумом, містилися в Законі Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286—XII. За цим законом предметом всеукраїнського референдуму могло бути, зокрема, прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції Української РСР, законів Української РСР та інших правових актів, а також затвердження Конституції Української РСР, її окремих положень, внесення до неї змін і доповнень (стаття 3). Також зазначений закон передбачав, що виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження Української РСР до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них (частина друга статті 5).

Зі змісту наведених приписів випливає, що тогочасна правова система дозволяла відновити незалежність України та, як наслідок, вийти зі складу СРСР виключно шляхом проведення всеукраїнського референдуму.

Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року прийняла Постанову «Про проголошення незалежності України» № 1427—XII, якою проголосила Україну незалежною демократичною державою та постановила провести 1 грудня 1991 року республіканський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності України. У схваленому того дня Парламентом Акті проголошення незалежності України зазначено, що Верховна Рада України проголошує незалежність України та створення самостійної української держави — України, «здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України».

Отже, Акт проголошення незалежності України є й інструментом реалізації Декларації.

Верховна Рада України 11 жовтня 1991 року постановами «Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України» № 1660—XII та «Про форму бюлетеня для голосування на всеукраїнському референдумі» № 1661—XII визначила, що бюлетень цього референдуму міститиме текст Акта проголошення незалежності України і запитання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?» із двома варіантами відповіді: «Так, підтверджую», «Ні, не підтверджую».

Постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року № 1660—ХІІ було схвалено й текст Звернення Верховної Ради України до народу, в якому, зокрема, зазначено: «Шановні співвітчизники! 1 грудня ми маємо зробити свій вибір — висловитися щодо Акта проголошення незалежності України. Це вибір для себе, для своїх дітей та онуків, для поколінь прийдешніх. Ми не маємо права помилитися. Хай кожен з нас у хвилину визначення залишиться сам на сам зі своєю совістю і своїм розумом, щоб ніхто і ніщо, окрім відповідальності перед народом і майбутнім, не могло вплинути на волю кожного, бо в наших руках — доля молоді незалежної держави, доля Батьківщини, рідної землі. ... Незалежність України — невід’ємне право народу, передбачене Статутом ООН, самостійно приймати політичні і міжнародні рішення, обирати собі друзів і партнерів у світі... довіряючи мудрості і політичній зрілості народу України, ми свідомо йдемо на всеукраїнський референдум. Ми закликаємо Вас підтримати Акт проголошення незалежності України... стати справжніми громадянами, творцями своєї держави... де панують «своя правда, і сила, і воля».

У вказаному зверненні Парламент повідомив виборців і про те, що «Акт незалежності — це продовження і реальна дія Декларації про державний суверенітет України».

Відповідно, у правовій дійсності та свідомості учасників плебісциту підтримка Акта проголошення незалежності України означала реалізацію Декларації та закладених в ній основ конституційного ладу нової Української держави.

Згідно з відомостями про результати Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року (ЩДАВО України. — Ф. 1. — Оп. 28. — Спр. 144. — Арк. 6) народне волевиявлення відбулося в усіх 27 адміністративних регіонах України (24 області, 1 автономна республіка та 2 міста зі спеціальним статусом), в ньому взяли участь 31 891 742 особи (84,18 % виборців), з яких 28 804 071 громадянин, або 90,32 % тих, хто брав участь у голосуванні, висловилися на підтримку Акта проголошення незалежності України.

Тільки після референдуму 1 грудня 1991 року Україну почали визнавати інші країни світу: 2 грудня — Канада і Польща, 3 грудня — Угорщина, 4 грудня, коли Центральна виборча комісія підвела підсумки плебісциту, — Латвія і Литва, 5 грудня — Російська Федерація, Аргентина, Болгарія та інші держави, 25 грудня — Сполучені Штати Америки.

28 червня 1996 року Верховна Рада України, як зазначено у преамбулі Конституції України, «від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу,

спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію — Основний Закон України».

Конституційний Суд України зазначив, що при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Аналіз наведених правових актів та історичних подій дає підстави для висновку про таке. Акт проголошення незалежності України, як зазначено в його тексті, Парламент схвалив саме «здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України», тобто для встановлення конституційного ладу, основи якого визначено в Декларації. Народ України, підтримавши на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року Акт проголошення незалежності, висловив суверенну волю на запровадження у своїй державі саме такого конституційного ладу. Зі змісту преамбули Основного Закону України вбачається, що прийняття нової Конституції держави стало завершальною стадією реалізації Українським народом установчої влади у питанні державної незалежності та устрою, позитивним закріпленням результату всеукраїнського референдуму — затверджених сувереном основних засад державного і суспільного устрою, визначених Декларацією про державний суверенітет України, зокрема й постійного нейтрального статусу України, який унеможливило її участь у військових блоках.

2. Особливості юридичної природи Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року як акта установчої влади Українського народу впливають з конституційного принципу народовладдя (частина перша статті 2 Конституції Української РСР 1978 року) та відображені у Законі Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286—ХІІ. Цим Законом, зокрема, передбачено, що закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом «не потребують будь-якого затвердження державними органами» (частина четверта статті 1), «вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший

строк» (частина перша статті 44), «мають вищу юридичну силу» стосовно будь-якого з нормативних та інших актів Президента, органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (частина третя статті 1) і можуть бути змінені або скасовані «також референдумом» чи Парламентом — «більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі» (частина друга статті 45).

Отже, рішення Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року та затверджені ним основи конституційного ладу незалежної української держави не можуть бути змінені чи скасовані без проведення всеукраїнського референдуму.

Суверенітет Українського народу та примат актів безпосередньої демократії гарантовані й на сьогодні Конституцією України. Згідно з положеннями частин першої — третьої її статті 5 Україна є республікою, в якій носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

За юридичною позицією Конституційного Суду України «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, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп).

Отже, затверджені народом України на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року основи конституційного ладу України, серед яких і принцип «постійно нейтральної держави, яка не бере участі у військових блоках», можуть бути змінені лише шляхом безпосереднього народного волевиявлення, здійсненого на аналогічному референдумі у порядку статей 69, 72 Основного Закону України.

Таким чином, Конституційний Суд України у Висновку мав зробити застереження, що відповідно до вимог Основного Закону України реалізація мети Законопроекту в частині щодо «реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору» неможлива без проведення всеукраїнського референдуму, який стосуватиметься зміни нейтрального позаблокового статусу України.

II.

Преамбула Конституції України є не лише фундаментом конституційного ладу держави, а й відображенням історичних та правових передумов, а також мотивів і цілей прийняття Конституції України. Тому запропонована Законопроектом зміна для внесення до тексту преамбули Основного Закону України хоча й не суперечить вимогам його статей 157, 158, проте фактично спотворить відображення у цій преамбулі історичної дійсності, за якої 28 червня 1996 року відбувалося прийняття Основного Закону України.

Окрім того, внесення до преамбули Конституції України положення щодо підтвердження «незворотності євроатлантичного курсу України» призведе до виникнення формальної суперечності з іншою частиною цієї преамбули щодо прийняття Конституції України, керуючись «Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням», адже цей акт є інструментом для «здійснення Декларації про державний суверенітет України», зокрема й «урочисто проголошеного наміру стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках».

Когнітивний дисонанс може лише посилюватись із втіленням Законопроекту в частині доповнення статей 85, 102, 116 Конституції України положенням щодо «стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору». Такі зміни полягають у покладенні на Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України нового завдання — забезпечити вступ України до міжнародного військового блоку, тобто фактично завдання нівелювати згадане у преамбулі Конституції України «всенародне голосування» 1 грудня 1991 року, яким затверджено урочисто проголошений намір України стати постійно нейтральною (позаблоковою) державою.

Водночас Законопроект в частині запропонованого курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі узгоджується з Декларацією про державний суверенітет України, в розділі X якої проголошено наміри на рівноправну безпосередню «участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах».

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. ТУПИЦЬКИЙ

**ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 41 Конституції України
щодо реалізації прав українських громадян на землю,
збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян
України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств
(реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

м. Київ
23 листопада 2018 року
№ 4-в/2018

Справа № 2-362/2018 (5009/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-**
того Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гуль-**
тая Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича, **Колісника** Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійо-
вича, **Саса** Сергія Володимировича — доповідача, **Тупицького** Олек-
сандра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

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

установив:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови «Про включення до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України

восьмого скликання законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 вересня 2018 року № 2556–VIII звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«І. Статтю 41 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) доповнити новою частиною такого змісту:

«Основною аграрного устрою України є фермерське господарство».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що метою Законопроекту «є створення належних соціально-економічних та суспільно-політичних умов для майбутнього запровадження ефективного та справедливого ринку сільськогосподарської землі та збереження власності на землю в руках широких кіл громадян України, передусім тих, які проживають в сільській місцевості, для забезпечення добробуту сільського населення, сталого розвитку сільських територій, розбудови ефективного агропромислового комплексу, громадянського миру та соціальної злагоди, а також захисту національних інтересів та безпеки держави».

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

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

Перевіряючи Законопроект на предмет його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з такого.

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

Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень статті 41 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

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

Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану. За частиною першою статті 106 Основного Закону України Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (пункт 21). Такі рішення Президента України згідно з пунктом 31 частини першої статті 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту його звернення.

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

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

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

3.1. Розділом I Законопроекту пропонується доповнити статтю 41 Конституції України новою частиною такого змісту: «Основою аграрного устрою України є фермерське господарство».

Водночас Конституційний Суд України звертає увагу на те, що зміни до Конституції України мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін.

Розділ II Конституції України визначає права, свободи та обов'язки людини і громадянина. У цьому розділі містяться норми, що закріплюють основні особисті, політичні, економічні, соціальні, культурні права і свободи громадян, встановлюють гарантії їх здійснення.

Запропоновані розділом I Законопроекту зміни до Конституції України не стосуються конкретного права людини, у зв'язку з чим Конституційний Суд України висловлює застереження щодо можливості їх внесення до розділу II Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що запропоновані розділом I Законопроекту зміни мають загальний характер і не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.2. Згідно з частиною першою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України вважає, що запропоновані розділом I Законопроекту зміни до статті 41 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, не порушують вимог частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. Законопроект містить розділ II «Прикінцеві положення» такого змісту:

«1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

Розділ II «Прикінцеві положення» Законопроекту встановлює порядок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств».

Таким чином, розділ II «Прикінцеві положення» Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

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

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

ДІЙШОВ ВИСНОВКУ:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236), яким пропонується:

«І. Статтю 41 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) доповнити новою частиною такого змісту:

«Основною аграрного устрою України є фермерське господарство».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських

господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-v/2018 dated November 23, 2018, in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine for providing opinion on compliance of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution on the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on farms (Reg. No. 6236) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution

The Verkhovna Rada, in accordance with the Resolution «On inclusion of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution of Ukraine on the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on the farms to the agenda of the ninth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation and its submission to the Constitutional Court of Ukraine» dated September 20, 2018, No. 2556–VIII, filed an appeal with the Constitutional Court on providing opinion on the conformity of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution concerning the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable rural development based on farms (Reg. no. 6236) (hereinafter referred to as «the Draft Law») with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution.

The Verkhovna Rada of the eighth convocation within a year has not considered the Draft Law and within the term of its powers has not introduced amendments to the provisions of Article 41 of the Constitution.

Consequently, the Draft Law complies with the requirements of Article 158 of the Constitution.

The Constitutional Court states that at the time of providing this opinion, the decision to introduce a martial law or state of emergency in Ukraine or in its separate regions in accordance with the procedure established by the

Constitution has not been adopted, therefore, there are no legal grounds that would make it impossible to amend the Constitution.

In view of the above, the Constitutional Court considers that the Draft Law complies with the requirements of Article 157.2 of the Constitution.

Section I of the Draft Law proposes to supplement Article 41 of the Constitution with a new paragraph of the following content: «The basis of the agrarian system of Ukraine is a farm».

At the same time, the Constitutional Court draws attention to the fact that amendments to the Constitution should be introduced taking into account the structure of the Constitution and the content of the proposed amendments.

Section II of the Constitution defines human and citizen's rights, freedoms and duties. This section contains the norms that establish fundamental personal, political, economic, social, cultural rights and freedoms of citizens, establish guarantees for their implementation.

The amendments to the Constitution proposed in Section I of the Draft Law do not relate to a specific human right, therefore, the Constitutional Court expresses reservations regarding the possibility of their inclusion in Section II of the Constitution.

The Constitutional Court considers that the amendments proposed in Section I of the Draft Law are of a general nature and do not foresee the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, and, therefore, do not contradict the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

The Constitutional Court holds that the amendments to Article 41 of the Constitution, proposed in Section I of the Constitution, are not aimed at the elimination of independence or violation of the territorial integrity of Ukraine, and therefore do not violate the requirements of Article 157.1 of the Constitution.

Section II «Final Provisions» of the Draft Law does not provide for the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms, it is not aimed at eliminating independence or violating the territorial integrity of Ukraine, and therefore does not contradict the requirements of Article 157 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as conforming with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution regarding the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership on agricultural land in the hands of the citizens of Ukraine and

sustainable rural development based on farms (Reg. No. 6236) which suggests:

«I. To supplement Article 41 of the Constitution with a new paragraph of the following content:

«The basis of the agrarian system of Ukraine is a farm».

II. Final provisions

1. This Law shall enter into force on the day next to that of its publication».

The Opinion of the Constitutional Court in the case upon the constitutional appeal of the Verkhovna Rada for providing opinion on the compliance of the draft law on introducing amendments to Article 41 of the Constitution concerning the exercise of the rights of Ukrainian citizens to land, preservation of ownership of agricultural land in the hands of Ukrainian citizens and sustainable development of rural areas based on farms (Reg. no. 6236) with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution, is binding, final and may not be challenged.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court M. Hultai, M. Melnyk and S. Sas delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Гульгая М. М.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 41 Конституції України
щодо реалізації прав українських громадян на землю,
збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян
України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств
(реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) надав 23 листопада 2018 року Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок). У Висновку Суд визнав законопроект про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) (далі — Законопроект) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Погоджуючись з Висновком, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку. У Висновку Суд мав більш ґрунтовно проаналізувати Законопроект та висловити такі застереження.

1. Законопроектом статтю 41 Конституції України пропонується доповнити новою частиною такого змісту:

«Основною аграрного устрою України є фермерське господарство».

Відповідно до Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом (друге речення частини четвертої статті 13); право власності на землю гарантується, це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина друга статті 14).

Наведені положення Конституції України вказують на те, що держава не повинна надавати будь-яких переваг та/чи преференцій у

регулюванні правовідносин щодо здійснення права власності та господарської діяльності фізичним та юридичним особам, у тому числі щодо земель сільськогосподарського призначення залежно від форм господарювання, лише однією з яких є фермерське господарство.

Надання переваги фермерському господарству через закріплення його у статті 41 Конституції України може призвести до дискримінації у здійсненні права власності громадян, зокрема на землі сільськогосподарського призначення за ознакою видів цільового призначення земель (для потреб особистого селянського господарства, підсобного сільського господарства, індивідуального та колективного садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби).

Згідно з пунктами 7, 8 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються правовий режим власності, правові засади і гарантії підприємництва. Положення пунктів 7, 8 частини першої статті 92 Основного Закону України однозначно вказують на те, що питання особливостей фермерського господарства є виключним предметом правового регулювання закону України.

Таким чином, вважаю, що запропоноване Законопроектом доповнення до статті 41 Конституції України не узгоджується з другим реченням частини четвертої статті 13, частиною другою статті 14, пунктами 7, 8 частини першої статті 92 Конституції України.

2. Запропоноване Законопроектом доповнення до статті 41 Конституції України, у разі його внесення, може призвести до обмеження права власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення.

У пункті «а» частини третьої статті 22 Земельного кодексу України передбачено, що «землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування:

а) громадянам — для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства».

Керуючись пунктом 7 частини першої статті 92 Конституції України, держава у пункті «а» частини третьої статті 22 Земельного кодексу України забезпечила однакову реалізацію права власності громадян на землі сільськогосподарського призначення для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва та фермерського господарства.

Закріплення у статті 41 Конституції України фермерського господарства як основи аграрного устрою України буде означати надання переваги саме фермерським господарствам порівняно з іншими господарствами (особисте селянське господарство, садівництво, городництво, сінокосіння та випасання худоби, товарне сільськогосподарське виробництво) та може призвести до неправомірного обмеження права власності громадян на землі сільськогосподарського призначення, які не використовуються для ведення фермерського господарства.

3. У положеннях статті 41 Конституції України закріплено індивідуальне право особи на власність — право приватної власності, визначено правові засади і гарантії здійснення права власності та випадки його обмеження.

При цьому відповідно до статті 1 Закону України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року № 973—IV фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування.

Під господарською діяльністю у Господарському кодексі України розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (частина перша статті 3).

Отже, фермерське господарство є однією із форм підприємницької (господарської) діяльності громадян й безпосередньо не стосується права власності, закріпленого у статті 41 Конституції України, а тому не є її предметом.

4. У правовій системі України Конституція України має найвищу юридичну силу, дія Основного Закону України поширюється на всю територію України та на всіх осіб, які на ній перебувають, за винятком тих, які відповідно до норм міжнародного права мають дипломатичний імунітет. Конституція України як Основний Закон держави визначає загально визнані права і свободи людини і громадянина, які гарантуються всім без винятку громадянам, тобто конституційні положення щодо прав і свобод викладені у такий спосіб, що стосуються невизначеного кола осіб (статті 21, 22, інші статті розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина»).

Конституція України як акт установчої влади Українського народу не є нормативно-правовим актом, призначенням якого є регулювання

особливостей правового статусу окремих категорій фізичних та юридичних осіб, зокрема й закріплення такої форми господарської діяльності, як фермерське господарство. Такі особливості правового регулювання фермерського господарства відповідно до статті 92 Конституції України, як вже вказувалося, мають визначатися виключно законами України.

У Висновку з посиланням на пояснювальну записку до Законопроекту зазначено, що метою Законопроекту «є створення належних соціально-економічних та суспільно-політичних умов для майбутнього запровадження ефективного та справедливого ринку сільськогосподарської землі та збереження власності на землю в руках широких кіл громадян України, передусім тих, які проживають в сільській місцевості, для забезпечення добробуту сільського населення, сталого розвитку сільських територій, розбудови ефективного агропромислового комплексу, громадянського миру та соціальної злагоди, а також захисту національних інтересів та безпеки держави».

Однак фермерське господарство є лише однією з багатьох форм підприємницької (господарської) діяльності. За станом на 1 січня 2018 року в Україні налічувалося 45 035 фермерських господарств¹.

Зважаючи на те, що фермерське господарство як одна з багатьох форм підприємницької діяльності стосується лише незначної частини фізичних та юридичних осіб, які здійснюють таку діяльність, а не переважної більшості громадян держави, запропоноване Законопроектом доповнення до статті 41 Конституції України не виконуватиме функцію конституційної гарантії забезпечувати право власності всіх без винятку громадян на землі сільськогосподарського призначення.

Суддя
Конституційного Суду України

М. М. ГУЛЬТАЙ

¹ У 2017 кількість фермерських господарств в Україні зросла на понад півтисячі. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://agravery.com/uk/posts/show/u-2017-kilkist-fermerskih-gospodarstv-v-ukraini-zroslo-na-ponad-pivtisaci>

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 41 Конституції України
щодо реалізації прав українських громадян на землю,
збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян
України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств
(реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 23 листопада 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 4-в/2018 (далі — Висновок).

Законопроектом пропонується доповнити статтю 41 Конституції України новою частиною такого змісту: «Основою аграрного устрою України є фермерське господарство».

У Висновку Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, але при цьому висловив застереження щодо можливості внесення запропонованих ним конституційних змін до розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України, оскільки ці зміни «не стосуються конкретного права людини» (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Перед цим Суд зазначив, що «розділ II Конституції України визначає права, свободи та обов'язки людини і громадянина. У цьому розділі містяться норми, що закріплюють основні особисті, політичні, економічні, соціальні, культурні права і свободи громадян, встановлюють гарантії їх здійснення».

На мою думку, вказане застереження Суд зробив за відсутності для цього достатніх конституційних підстав.

Твердження Суду про те, що запропоновані Законопроектом конституційні зміни «не стосуються конкретного права людини», а тому не можуть бути внесені до розділу II «Права, свободи та обов'язки люди-

ни і громадянина» Конституції України, не можна вважати обґрунтованими.

По-перше, Законопроектом пропонується визначити конституційний статус фермерського господарства як основу аграрного устрою України, яке є формою підприємницької діяльності. Законом України «Про фермерське господарство» передбачено, що фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до закону (частина перша статті 1).

Отже, запропоновані Законопроектом конституційні зміни безпосередньо стосуються конституційного права кожного на підприємницьку діяльність, яке закріплено у розділі II Конституції України, а саме в її статті 42.

По-друге, у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України містяться не лише «норми, що закріплюють основні особисті, політичні, економічні, соціальні, культурні права і свободи громадян, встановлюють гарантії їх здійснення», як це зазначено у Висновку. Особливість цього розділу Конституції України полягає у тому, що попри його назву у ньому містяться також норми, положення яких безпосередньо не стосуються прав і свобод людини та громадянина (наприклад, частина третя статті 35, частина друга статті 36, стаття 37, частина третя статті 42, частини третя та четверта статті 49, частина третя статті 51, частини третя, четверта, п'ята статті 54).

До речі, на структурний недолік розділу II Конституції України, який виявляється у тому, що його положення стосуються різного предмета регулювання або мають загальний програмовий характер, вказувала Венеціанська Комісія (див., зокрема, висновки: щодо проекту Конституції України, 17–18 травня 1996 року, CDL-INF (96); щодо Конституції України, 7–8 березня 1997 року, CDL-INF(1997)2).

Крім того, Суд висловив вказане застереження щодо можливості внесення запропонованих Законопроектом змін до розділу II Конституції України, хоча за логікою цього застереження йдеться про доцільність такого внесення до зазначеного розділу (терміни «можливість» та «доцільність» мають істотно різне смислове навантаження). Висловивши таке застереження, Суд дійшов висновку, що запропоновані конституційні зміни мають загальний характер і не передбачають

скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Тобто Суд не заперечив можливості внесення пропонованих Законопроектів змін до Конституції України.

З огляду на викладене вважаю зроблене Судом у Висновку застереження безпідставним.

Суддя
Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до статті 41 Конституції України
щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження
власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України
та сталого розвитку села на основі фермерських господарств
(реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України**

Конституційний Суд України 23 листопада 2018 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі — Висновок).

У Висновку Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) (далі — Законопроект), яким пропонується:

«І. Статтю 41 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) доповнити новою частиною такого змісту:

«Основою аграрного устрою України є фермерське господарство».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування».

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

У Висновку Конституційний Суд України зробив застереження щодо можливості внесення запропонованих розділом I Законопроекту змін до розділу II Конституції України у зв'язку з тим, що вказані зміни не стосуються конкретного права людини (абзац четвертий під-

пункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). На мою думку, зазначене застереження є необґрунтованим та недоцільним з огляду на таке.

1. Наявність застережень у висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України не передбачає ні Закон України «Про Конституційний Суд України», ні Регламент Конституційного Суду України. Тоді як зі змісту положень частини одинадцятої статті 147, частин п'ятої, шостої статті 149, частини першої статті 150 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», випливає, що Конституційний Суд України у висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може висловити застереження лише щодо положень законопроекту.

Натомість у Висновку зроблено застереження щодо місця розташування запропонованих розділом I Законопроекту змін, а не щодо їх змісту.

2. Розділом I Законопроекту пропонується визначити фермерське господарство основою аграрного устрою України.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про фермерське господарство» фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до закону.

Отже, згідно із Законом фермерське господарство визначається основною формою підприємницької діяльності в аграрному секторі економіки України. І хоча запропоновані Законом зміни прямо не визначають конкретного права людини, про що зазначено у Висновку, але вони безпосередньо стосуються прав людини на підприємницьку діяльність (стаття 42 Конституції України), на працю (стаття 43 Конституції України), на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (стаття 48 Конституції України), яка має у власності або в користуванні землю і хоче працювати на ній з метою отримання прибутку. З огляду на це застереження, висловлене Конституційним Судом України у Висновку, є необґрунтованим.

3. На мою думку, конституційне звернення Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, підтримане 267 народними депутатами України, вже вказує на можливість внесення запропонованих Законом змін до статті 41 Конституції України, яка міститься у її розділі II, за умов дотримання процедури, визначеної в Конституції України. Адже можливість — це здійсненність, допустимість чого-небудь (звичайно за певних умов)¹.

З огляду на зазначене застереження щодо можливості внесення запропонованих розділом I Законопроекту змін до розділу II Конституції України не має жодних правових наслідків для Верховної Ради України і не є перешкодою для прийняття рішення про попереднє схвалення Законопроекту відповідно до статті 155 Конституції України як такого, що відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України і щодо положень якого Конституційний Суд України не висловив застережень.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. САС

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007.

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання)

*м. Київ
27 лютого 2018 року
№ 1-р/2018*

Справа № 1-6/2018

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гульгая** Михайла Мирославовича, **Запорожця** Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володимировича — доповідача, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Туницького** Олександра Миколайовича, **Шапгали** Наталі Костянтинівни,

за участю представників суб'єктів права на конституційне подання — 48 народних депутатів України та Верховного Суду України: Долженкова О. В. — народного депутата України, Прокопенка О. Б. — судді Верховного Суду України, Берестової І. Е. — заступника начальника правового управління — начальника відділу нормативно-правової роботи Верховного Суду України; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О.; залучених до участі у розгляді справи представників Кабінету Міністрів України: Петренка П. Д. — Міністра юстиції України, Макеєвої О. Л. — заступника Міністра фінансів України,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71–VIII та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Касмініна О. В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством фінансів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Асоціацією платників податків України, науковцями Академії адвокатури України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету державної податкової служби України, Національного університету «Одеська юридична академія», Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харківського національного економічного університету імені Симона Кузнеця, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», прийнятого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 71–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 7–9, ст. 55) (далі — Закон № 71). Відповідно до зазначених положень Закону № 71 підпункт 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 2 грудня 2010 року за № 2755–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., №№ 13–17, ст. 112) зі змінами (далі — Кодекс) викладено в новій редакції. Згідно з оспорюваними положеннями до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються «суми пенсій (включаючи суму їх індексації,

нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати».

Народні депутати України вважають, що Верховна Рада України в абзацах тринадцятому, чотирнадцятому пункту 32 розділу I Закону № 71, які передбачають оподаткування соціальних виплат окремим категоріям громадян, допустила звуження обсягу існуючих прав і свобод, що не відповідає приписам статей 1, 3, 8, 19, 22, 24, 46, 48 Конституції України.

2. Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу.

Неконституційність вказаного положення Верховний Суд України обґрунтовує тим, що «громадяни, розмір пенсії яких перевищує три мінімальні заробітні плати, повинні сплачувати податок, а громадяни, розмір пенсії яких менший трьох мінімальних зарплат (у розрахунку на місяць), звільнені від такого оподаткування», що суперечить принципам верховенства права та рівності усіх перед законом, звужує права певних категорій громадян на соціальний захист та порушує рівність прав пенсіонерів.

Як зазначає Верховний Суд України, щомісячне довічне грошове утримання суддів належить саме до гарантій їх незалежності, тому не може оподатковуватися.

Верховний Суд України стверджує, що положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не відповідає статтям 8, 21, частині третій статті 22, статтям 46, 126 Конституції України.

3. Конституційний Суд України Ухвалою від 26 січня 2016 року № 3-у/2016 конституційні провадження у справах за конституційними поданнями 48 народних депутатів України та Верховного Суду України об'єднав в одне конституційне провадження.

У процесі розгляду Конституційним Судом України цієї справи до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу були внесені зміни

Законом України «Про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій інвалідів війни та деяких інших категорій осіб» від 17 липня 2015 року № 653–VIII (далі — Закон № 653) та Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій» від 2 червня 2016 року № 1411–VIII (далі — Закон № 1411).

Конституційний Суд України вважає, що внесення вказаних змін не впливає на суть оспорюваних народними депутатами України та Верховним Судом України положень.

Таким чином, предметом розгляду Конституційного Суду України є положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, згідно з яким до загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

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

4.1. У Конституції України встановлено, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні

відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України). Основними елементами конституційного принципу верховенства права є справедливість, рівність, правова визначеність.

Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується, зокрема, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Конституційні приписи, передбачені статтями 1, 3, 8, 21, частиною першою статті 24, статтею 46 Основного Закону України, забезпечують реалізацію прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на пенсійне забезпечення, правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки вчинених ними дій і бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях стосовно того, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізовано в повному обсязі.

4.2. Згідно з частиною першою статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (пункти 1, 6).

Питання пенсійного забезпечення регулюються законодавством про пенсійне забезпечення в Україні, що базується на Конституції України й складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», інших законів України, якими встановлюються умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166) пункт 164.2 статті 164 Кодексу доповнено новим підпунктом 164.2.19, яким передбачено включення до загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять тисяч гривень на місяць, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

Законом № 71, який набрав чинності з 1 січня 2015 року, підпункт 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу викладено у новій редакції, за якою до загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку включаються «суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати».

Законом № 1411 встановлено, що пенсії або щомісячне довічне грошове утримання оподатковуються, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року. Законом № 1411 також передбачено, що положення підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не застосовується до пенсій, призначених учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

До набрання чинності Законом № 1166, яким передбачено внесення змін до статті 164 Кодексу, пенсія громадян не підлягала оподаткуванню.

4.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України 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; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України; справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права; у сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Конституційний Суд України в абзаці другому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 зазначив, що діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Беручи до уваги наведене, Конституційний Суд України вважає, що у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі.

У законодавстві про пенсійне забезпечення в Україні таке співвідношення досягається встановленням залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу) застрахованої особи, тобто від загальної суми сплачених за застраховану особу страхових внесків протягом всього періоду роботи, що передував призначенню або перерахунку пенсії (стаття 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», статті 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 44, 45, 49, 53 Закону України «Про пенсійне забезпечення»). Саме тому запровадження її оподаткування, починаючи з певного її розміру, порушує справедливий підхід до встановлення пенсії, оскільки призводить до зменшення її фактичного розміру, який встановлюється з урахуванням співвідношення між тривалістю страхового стажу та розміром заробітної плати (доходу) застрахованої особи.

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

Конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

У Доповіді «Верховенство права», яка схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 року), наголошено, що принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію (пункт 44); правова визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин (пункт 46); парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів (пункт 47); правова визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «законних очікувань») (пункт 48).

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини.

Після запровадження у законодавстві України з 1 липня 2014 року оподаткування пенсій упродовж двох років Верховна Рада України тричі вносила зміни. За таких обставин особи, які мають право на пенсійні

виплати, об'єктивно не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях щодо стабільності правового регулювання у цій сфері.

Отже, встановлення Верховною Радою України у законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, суперечить таким елементам конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість, тому положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу не відповідає частині першій статті 8 Конституції України.

4.4. Пенсія кожного громадянина на загальних підставах нараховується залежно від тривалості страхового стажу, сплати єдиного внеску та заробітної плати в минулому, розмір якої визначався з урахуванням таких чинників: складність, умови виконуваної роботи, результати праці тощо (статті 12, 13, 14 Закону України «Про пенсійне забезпечення», статті 20, 24, 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

За приписами статей 21, 24 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання тощо.

Конституційний Суд України в абзаці четвертому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 зазначив, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційним принципом національної правової системи України, а й фундаментальною цінністю світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14) та Протоколі № 12 до неї (стаття 1), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист, яке відповідно до статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її

інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках; встановлюючи в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець повинен робити це з дотриманням вимог Конституції України, зокрема принципу рівності (абзаци перший, другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Реалізація положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу створює умови, за яких громадянин, розмір пенсії якого перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), повинен сплачувати податок, а громадянин, розмір пенсії якого є нижчим, звільнений від такого оподаткування. Тобто платники, які сплачували більші соціальні внески протягом трудової діяльності, відповідно до оспорюваного положення Кодексу повинні додатково сплачувати податок у розмірі, встановленому пунктом 167.4 статті 167 Кодексу.

Викладене дає підстави для висновку, що оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану.

Крім того, у Європейській соціальній хартії 1996 року (переглянутій), яка була ратифікована Україною, передбачено, що держави-сторони зобов'язані вживати заходів для забезпечення рівності між власними громадянами у сфері реалізації прав на соціальний захист, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (стаття 12). Тобто, утверджуючи та забезпечуючи права осіб на соціальний захист, держава повинна в процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів для забезпечення рівності між пенсіонерами.

З огляду на це Конституційний Суд України вважає, що правове регулювання у сфері оподаткування пенсій певних категорій осіб спотворює сутність обов'язку держави щодо гарантування права застрахованих осіб на пенсію, оскільки не узгоджується з принципом рівності, а також з обумовленою ним вимогою збалансування прав та обов'язків. Застосований законодавцем підхід до визначення категорій (груп) пенсіонерів, пенсії яких підлягають оподаткуванню, свідчить про порушення такого принципу.

Таким чином, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу суперечить статті 21, частинам першій, другій статті 24 Основного Закону України.

4.5. Конституція України гарантує право на соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46); соціальний захист пов'язується з неможливістю мати заробіток (трудоий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї, зокрема у випадку безробіття як соціально-економічного явища; загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить систему прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначено, що пенсією є «щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом» (стаття 1). Законодавець, регулюючи відносини у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, виходив з того, що воно має здійснюватися за певними принципами, перелік яких наведений в статті 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», зокрема: заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію; рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу); солідарності та субсидування в солідарній системі; державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав, передбачених цим законом; обов'язковості фінансування за рахунок коштів Пенсійного фонду України витрат, пов'язаних з виплатою пенсій та наданням соціальних послуг, в обсягах, передбачених цим законом.

Беручи до уваги аналіз відповідних конституційних приписів, міжнародної практики і положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні, а також підпункту 14.1.54 пункту 14.1 статті 14

Кодексу, що містить перелік доходів громадян, які підлягають оподаткуванню, до якого не включено пенсію, Конституційний Суд України дійшов висновку, що право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист громадян, яке згідно з частиною другою статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і не є заробітком громадян або іншим доходом, пов'язаним з будь-яким видом діяльності.

Запроваджуючи оподаткування пенсій, законодавець вніс зміни до пункту 164.2 статті 164 Кодексу, відповідно до яких пенсія включається до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку. Згідно з вказаним пунктом до такого доходу також включаються: доходи у вигляді заробітної плати; суми винагород та інших виплат, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору; дохід від надання майна в лізинг, оренду або суборенду; дохід у вигляді вартості успадкованого чи отриманого у дарунок майна у межах, що оподатковується згідно з розділом IV «Податок на доходи фізичних осіб» Кодексу, та інше. З наведеного вбачається, що законодавець прирівнює пенсію до різних видів доходів громадян, однак аналіз відповідних конституційних приписів, положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні дає підстави для висновку, що пенсія — це не дохід, а один із видів соціальних виплат у розумінні статті 46 Конституції України.

Таким чином, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, яким запроваджено оподаткування пенсій певних категорій (груп) пенсіонерів, суперечить статті 46 Конституції України.

5. У конституційному поданні Верховного Суду України також вказується на невідповідність статті 126 Конституції України положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу, оскільки згідно з ним здійснюється оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів. Таке законодавче регулювання, на думку Верховного Суду України, порушує гарантії незалежності суддів.

Конституційний Суд України, вирішуючи зазначене питання, враховує положення частини першої статті 126 Основного Закону України, за яким незалежність суддів гарантується Конституцією і законами України, а також юридичні позиції, викладені у своїх рішеннях.

Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і

професійної діяльності суддів; незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004); положення Конституції України стосовно незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом статусу суддів та їх професійної діяльності, пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 зазначив, що конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Гарнтуючи незалежність суддів, держава зобов'язується її забезпечити, зокрема, через матеріальний і соціальний захист, що включає гарантію виплати щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці.

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України охарактеризував щомісячне довічне грошове утримання як особливу форму соціального забезпечення суддів, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню належного матеріального утримання суддів, у тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді; щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага; особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування (абзаци п'ятий, шостий, сьомий пункту 7 мотивувальної частини).

Розглядаючи питання зниження досягнутого рівня гарантій незалежності суддів в аспекті реалізації їх права на щомісячне довічне грошове утримання, Конституційний Суд України сформулював юридичну позицію, згідно з якою конституційний принцип незалежності суддів означає, в тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи

зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституційний Суд України, беручи до уваги наведене, дійшов висновку, що передбачене оспорюваним положенням Кодексу оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів зменшує його розмір та знижує досягнутий рівень гарантій незалежності суддів.

Отже, положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Кодексу щодо оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів не відповідає частині першій статті 126 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

2. Положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2018 dated February 27, 2018 in the case upon the constitutional petitions of 48 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraphs 13 and 14 of clause 32 of Chapter 1 of the Law of Ukraine «On amending the Tax Code of Ukraine and some of the legislative acts of Ukraine on tax reform» and the Supreme Court regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 164.2.19.1 of the Tax Code (case on taxation of pensions and monthly life-time maintenance)

The Constitutional Court by its ruling dated January 26, 2016, No. 3-y/2016 joined the constitutional proceedings in the cases upon the constitutional petitions of 48 People's Deputies of Ukraine and the Supreme Court.

In the process of consideration by the Constitutional Court of this case, Article 164.2.19 of the Tax Code (hereinafter referred to as «the Code») was amended by the Law «On Amendments to Article 164 of the Tax Code on the Taxation of Pensions for the Disabled of the War and Some Other Categories of Persons» dated July 17, 2015 No. 653–VIII (hereinafter referred to as «the Law No. 653») and the Law «On Amendments to the Tax Code regarding the Exemption from Taxation of Pensions» dated June 2, 2016, No. 1411–VIII (hereinafter referred to as «the Law No. 1411»).

The constitutional provisions stipulated by Articles 1, 3, 8, 21, 24.1, 46 of the Basic Law ensure the realisation of human rights and freedoms, in particular the rights to pensions, legal guarantees, legal certainty and the related predictability of legislative policy in the field of pension provision, necessary for the participants of the relevant legal relationships to be able to predict the consequences of their actions and to be sure of their legitimate expectations as to what they have acquired by virtue of the law in force will be implemented in full.

By the Law of Ukraine «On Preventing Financial Catastrophe and Creating Pre-Conditions for Economic Growth in Ukraine» dated March 27, 2014, No. 1166–VII (hereinafter — the Law No. 1166), Article 164 of the

Code was supplemented by the new sub-clause 164.2.19, which provides for inclusion in the general monthly (annual) taxable income of the taxpayer of the amount of pension (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law) or monthly life-time monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget according to the law, if their size exceeds 10 000 UAH per month — in excess of this, and pensions from foreign sources if in accordance with the international treaties ratified by the Verkhovna Rada, such pension shall be taxable or not taxable in the country of payment.

By the Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Some Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform» dated December 28, 2014 No. 71–VIII (hereinafter — the Law No. 71), which came into force on January 1, 2015, Article 164.2.19 of the Code was set out in a new wording, which adds to the general monthly (annual) taxable income of the taxpayer «the amount of pensions (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law), or the monthly lifetime monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget under the law, if their size exceeds three sizes of the minimum wage (per month) established on January 1 of the reporting tax year, in the part of such excess, as well as pensions from foreign sources, if according to international treaties ratified by the Verkhovna Rada, such pensions are taxable or not taxable in the country of their payment».

The Law No. 1411 stipulates that pensions or monthly life-time monetary allowance shall be taxed if their size exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) established on January 1 of the reporting tax year. The Law No. 1411 also stipulates that the provision of Article 164.2.19 of the Code does not apply to pensions granted to combatants, war invalids and persons covered by Article 10 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection».

Until the entry into force of the Law No. 1166, which provides for amendments to Article 164 of the Code, citizens' pensions were not subject to taxation.

The Constitutional Court considers that in the area of pension provision it is fair to recognise the legislator's approach, which ensures a proportional relationship between insurance premiums and the prescribed amount of pension benefits, and the insured person can freely implement his or her right to pension in full.

The Constitutional Court considers that the principle of legal certainty requires from the legislator clarity and consistency of legal norms, their predictability in order to ensure a stable legal status of a person.

Consequently, the establishment by the Verkhovna Rada in the legislation of the taxation of pensions and the change in the amount from which such

taxation commences is contrary to such elements of the constitutional principle of the rule of law as legal certainty, legal predictability, legitimate expectations and justice, therefore, the provision of Article 164.2.19 of the Code does not comply with Article 8.1 of the Constitution.

The implementation of the provision of Article 164.2.19.1 of the Code creates conditions under which a citizen whose pension amount exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) must pay the tax and a citizen whose pension is lower than that is exempted from such taxation. That is, payers who pay higher social contributions during their employment, pursuant to the disputed provision of the Code, must additionally pay a tax in the amount established by Article 167.4 of the Code.

Taxation of pensions, starting from a certain amount (more than ten subsistence minimum for persons who lost their work ability, per month) is a violation of the constitutional principle of equality on the basis of property status.

The Constitutional Court considers that the legal regulation in the taxation of pensions of certain categories of persons distorts the essence of the state's duty to guarantee the right of insured persons to pension since it is not in line with the principle of equality, as well as with the requirement for it to balance rights and obligations. The legislator's approach to defining the categories (groups) of pensioners whose pensions are subject to taxation indicates a violation of such a principle.

Thus, the provision of Article 164.2.19.1 of the Code contradicts Articles 21, 24.1, 24.2 of the Basic Law.

Taking into account the analysis of the relevant constitutional requirements, international practice and legislative provisions on pensions, as well as Article 14.1.54 of the Code, which contains a list of taxable incomes of persons, which does not include pensions, the Constitutional Court came to the conclusion that the right to pension provision is an integral part of the constitutional right to social protection of citizens, which, according to Article 46.2 of the Constitution, is guaranteed by compulsory state social insurance and is not a citizen's income related to any kind of activity.

The legislator equates pension to different types of incomes of citizens, yet analysis of the relevant constitutional requirements, provisions of the legislation on pensions provides grounds to conclude that pension is not an income, but one of the types of social benefits in the sense of Article 46 of the Constitution.

Thus, the provision of Article 164.2.19.1 of the Code, which introduced taxation of pensions for certain categories (groups) of pensioners, contradicts Article 46 of the Constitution.

The Constitutional Court came to the conclusion that taxation of the monthly lifetime monetary allowance of judges provided for in the disputed provisions of the Code reduces its size and diminishes the achieved level of guarantees of the independence of judges.

Consequently, the provisions of Article 164.2.19.1 of the Code concerning the taxation of monthly lifetime monetary allowance of judges do not comply with Article 126.1 of the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as such that does not conform to the Constitution (is unconstitutional), the provision of Article 164.2.19.1 of the Tax Code, which provides that the average monthly (annual) taxable income of the taxpayer includes the amount of pensions (including the amount of their indexation, accrued in accordance with the law) or monthly life-time monetary allowance received by the taxpayer from the Pension Fund or the budget according to the law, if their size exceeds ten subsistence minimum for persons who have lost their ability to work (per month) which is established on January 1 of the relevant tax year, in respect of such excess, as well as pensions from foreign sources, if, in accordance with international treaties, agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine, such pensions are taxable or not taxable in the country of payment.

The provisions of Article 164.2.19.1 of the Tax Code, declared unconstitutional, shall lose their effect from the date of the adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated November 2, 2004 No. 15-рп/2004 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case concerning more lenient punishment sentenced by court);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 1, 2004 No. 19-рп/2004 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the official interpretation of the provisions of Articles 126.1, 126.2 of the Constitution of Ukraine and Article 13.2 of the Law of Ukraine «On the Status of Judges» (the case on the independence of judges as part of their status);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated October 11, 2005 No. 8-рп/2005 in the case upon the constitutional petitions of the Supreme Court of Ukraine and 50 People's Deputy of Ukraine on conformity to the Constitution (constitutionality) of paragraphs 3 and 4 clause 13 of Section XV «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On General Mandatory State Pension Insurance» and the official interpretation of the provisions of

Article 11.3 of the Law of Ukraine «On the Status of Judges» (case on the pension level and monthly life-time monetary allowance);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 28, 2009 No. 9-рп/2009 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of item 4.13 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments to the Laws of Ukraine concerning Alleviation of Impact of the World Financial Crisis on Employment Sphere» (case on unemployment allowance for employees dismissed by consent of the parties);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 29, 2010 No. 17-рп/2010 in the case upon the constitutional petition of the Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph 8 of Article 11.1.5 of the Law of Ukraine «On Militia»;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 12, 2012 No. 9-рп/2012 in the case upon the constitutional appeal of citizen Anton Pavlovych Troian concerning official interpretation of the provisions of Article 24 of the Constitution (case on equality of parties in a trial);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 3, 2013 No. 3-рп/2013 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of specific provisions of Article 2, second paragraph of clause 2 of Chapter II «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Measures Concerning Legislative Provision of the Reformation of the Pension System», Article 138 of the Law «On the Judicial System and the Status of Judges» (case on changing conditions of pension payment and monthly life-time monetary allowance of retired judges);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 8, 2016 No. 4-рп/2016 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Articles 141.3, 141.5.1, 141.5.2, 141.5.4, 141.6 of the Law of Ukraine «On the Judicial System and the Status of Judges» and the provisions of clause 5 of Chapter III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Pensions» (case on monthly life-time monetary allowance of retired judges);

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

European Social Charter 1996 (revised).

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Melnyk, I. Slidenko and M. Zaporozhets delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Запорожця М. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I
Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України
та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19
пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України
(справа про оподаткування пенсій
і щомісячного довічного грошового утримання)**

Конституційний Суд України в Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

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

1. Конституційний правовий порядок у сфері оподаткування ґрунтується на положеннях частини першої статті 67, пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України, згідно з якими кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори, що встановлюються виключно законами України, у порядку і розмірах, передбачених ними. При цьому Основний Закон України не встановлює прямих обмежень щодо об'єктів можливого оподаткування. Відповідна конкретизація містить-

ся в податковому законодавстві, зокрема Податковому кодексі України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їхні права та обов'язки.

Положенням абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України) до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включалися суми пенсій або щомісячного довічного грошового утримання (якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність). Однією з підстав для висновку про неконституційність зазначеного положення названого кодексу є порушення, за твердженням Конституційного Суду України, принципу рівності за ознаками майнового стану (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Щодо цього варто зазначити, що в статті 24 Конституції України закріплено два взаємопов'язаних, але відмінних принципи: принцип рівності (частина перша) і принцип заборони дискримінації (частина друга). Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності забезпечується шляхом виключення будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Водночас допускається диференційований підхід до певних правовідносин за умови, що він є виправданим з погляду демократичного суспільства за наявності обґрунтованих причин. Застосування абсолютного принципу рівності для регулювання соціальних прав з метою забезпечення соціальної справедливості може унеможливити внесення змін до будь-яких законодавчих актів (щодо прав та обов'язків осіб) і створити загрозу для економічної безпеки держави (спричинивши негативні фінансові наслідки). Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях також зазначав, що відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного й обґрунтованого виправдання; іншими словами, якщо не переслідується легітимна мета чи якщо

немає достатнього зв'язку між пропорційністю заходів, використаних для досягнення мети, чи якщо мета потребує зусиль для реалізації (пункт 51 Рішення у справі «Stec and Others v. The United Kingdom») від 12 квітня 2006 року, заяви № 65731/01 та № 65900/01).

Відповідно до Податкового кодексу України податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах, як, зокрема, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації — забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (підпункт 4.1.2 пункту 4.1 статті 4); соціальна справедливість — установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків (підпункт 4.1.6 пункту 4.1 статті 4).

Конституційний Суд України вказував, що запровадження пільг щодо окремих податків чи конкретних їх платників не повинно розглядатись як прояв податкової дискримінації, недобросовісної конкуренції, створення привілейованого становища, порушення принципів рівності та єдиного підходу в оподаткуванні (абзац шостий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 лютого 2010 року № 5-рп/2010). Отже, рівність у податковій сфері не означає абсолютної однаковості; протилежне свідчитиме про порушення принципу справедливості.

Варто зазначити, що в теорії оподаткування виділяють так звану «рівність по горизонталі», за якою платники податку, які перебувають в однаковому становищі, мають нести рівні податкові зобов'язання, та «рівність по вертикалі», відповідно до якої податкові зобов'язання платників податку, різних за статками і доходами, не можуть бути рівними і підлягають диференціації.

Умовно приклад порушення «рівності по горизонталі» можна навести з Рішення Конституційного Суду Королівства Іспанія від 22 липня 1996 року № 134/96, постановленого за результатом розгляду справи щодо встановлення різних правових режимів оподаткування пенсій по інвалідності, які надаються державним службовцям, та пенсій по інвалідності, які надаються особам, охопленим системою соціального забезпечення. Особи, віднесені до першої групи, звільнялися від оподаткування пенсії лише у разі, коли ступінь інвалідності був еквівалентним важкій інвалідності (коли внаслідок тілесних або функціональних порушень інваліду потрібна допомога іншої людини для виконання найістотніших дій у повсякденному житті), особи другої

групи звільнялися від оподаткування пенсії також у разі абсолютної постійної інвалідності (коли ступінь інвалідності не дозволяє працівнику виконувати будь-яку роботу). Суд дійшов висновку про порушення принципу рівності та відсутність розумного обґрунтування для запровадження вказаної диференціації.

Конституційний Суд Республіки Хорватія також висловив позицію щодо оподаткування пенсій, зазначивши, що законодавець є незалежним при регулюванні податкової системи у Республіці Хорватія за умови, що він дотримується при цьому конституційних принципів рівності і справедливості; відповідно до цих принципів податкові зобов'язання повинні бути встановлені і розподілені між усіма платниками податків таким чином, щоб вони були пропорційними їх економічним можливостям, відповідали вимозі рівномірного розподілу податкового тягаря (Рішення від 17 листопада 2009 року № U-IP-3820/2009).

Положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України не мало ознак порушення принципу рівності, адже воно стосувалося всіх без винятку осіб, розмір пенсій яких перевищував десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, тобто не допускало різного ставлення до осіб, які перебували в однакових і порівнянних умовах.

Прикладами країн, у яких податком на доходи обкладається лише та частина пенсійних виплат, яка перевищує встановлений розмір, є Естонська Республіка, Республіка Хорватія. У Литовській Республіці оподатковується лише частина пенсійних виплат, отриманих відповідно до закону про додаткове добровільне накопичення пенсій або закону про накопичення професійних пенсій, пропорційна сплаченим пенсійним внескам. У Республіці Австрія встановлюється ставка оподаткування пенсій залежно від сумарного доходу за рік.

Не варто залишати поза увагою той факт, що кількість осіб, яких стосувалося оспорюване положення Податкового кодексу України, є незначною. За офіційною статистикою Пенсійного фонду України загальна кількість пенсіонерів станом на 1 січня 2018 року становить 11 711 299 осіб. Із них пенсію в розмірі до 1 300 гривень отримують 77 685 осіб (0,7 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 1 401 до 1 500 гривень — 1 792 043 особи (15,3 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 1 501 до 2 000 гривень — 3 945 130 осіб (33,7 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 2 001 до 3 000 гривень — 2 630 809 осіб (22,5 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 3 001 до 4 000 гривень — 1 162 591 особа (9,9 відсотка загальної кількості пенсіонерів), від 4 001 до 5 000 гривень — 513 198 осіб (4,4 відсотка

загальної кількості пенсіонерів), від 5 001 до 10 000 гривень — 654 972 особи (5,6 відсотка загальної кількості пенсіонерів), понад 10 000 гривень — 118 381 особа (1,0 відсоток загальної кількості пенсіонерів). Враховуючи те, що розмір прожиткового мінімуму станом на 1 січня 2018 року становить 1 373 гривні, розмір пенсії (для оподаткування) має перевищувати 13 730 гривень, тобто можна припустити, що кількість пенсіонерів, розмір пенсій яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, буде меншою за 1 відсоток загальної кількості пенсіонерів. Більше того, оподаткуванню підлягає лише та частина пенсії, яка перевищує зазначену суму.

2. У підпункті 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України констатував порушення Верховною Радою України при встановленні в законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, таких елементів конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість.

Варто зазначити, що зміст принципу правової визначеності як одного з елементів верховенства права полягає в тому, що обмеження основних прав людини і громадянина та втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями.

Принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними; цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого — наявність можливості у особи передбачати дії цих органів (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зазначав таке: під необхідністю втручання мається на увазі, що воно відповідає нагальній соціальній потребі, і, зокрема, є пропорційним до поставленої законної мети (пункт 60 Рішення у справі «Кутцнер проти Німеччини» («Kutzner v. Germany») від 26 лютого 2002 року, заява № 46544/99, та пункт 47 Рішення у справі «Савіні проти України» («Saviny v. Ukraine») від 18 грудня 2008 року, заява № 39948/06); рівень передбачуваності значною мірою залежить від змісту заходу, сфери,

яку він має охопити, а також кількості та статусу тих, до кого він застосовується (пункт 68 Рішення у справі «Гроппера радіо АГ та інші проти Швейцарії» («Groppera Radio AG and Others v. Switzerland») від 28 березня 1990 року, заява № 10890/84).

Отже, держава зобов'язана гарантувати конституційні права і свободи, утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до свавільного скасування конституційних прав і свобод. При цьому державні установи повинні бути послідовними щодо прийнятих ними нормативних актів, а також дотримуватись розумної рівноваги між передбачуваністю (довірою, законними очікуваннями, впевненістю) особи і тими інтересами, заради забезпечення яких у регулювання вносяться зміни. Повага до такої впевненості, як зазначав Європейський суд з прав людини, має бути мірою правового захисту у внутрішньому праві проти свавільного втручання державних органів у гарантовані права (пункт 156 Рішення у справі «Копецьки проти Словаччини» («Kopcsány v. Slovakia») від 28 вересня 2004 року, заява № 44912/98).

Призначення пенсії є питанням соціальної політики держави, яка має довгостроковий характер і вимагає стабільності, відповідно особа має бути завчасно попереджена про зміну умов пенсійного забезпечення. Варто враховувати, що формування пенсійного бюджету обумовлено економічними процесами, які відбуваються в державі, змінами державної політики у сфері оподаткування тощо. В окремих випадках зміни правового регулювання є вкрай необхідними, адже за певних умов від невжиття заходів для вирішення ситуації постраждала б здатність держави забезпечувати право на соціальне забезпечення, а також гарантувати життєздатність системи соціального забезпечення. Це суперечило б, крім іншого, принципу соціальної держави. Наведене свідчить про те, що питання особливостей регулювання пенсійного забезпечення не є незмінними. Принцип законних очікувань (передбачуваності, правової довіри) не виключає можливості зміни існуючого правового регулювання. Протилежний підхід призвів би до нездатності держави реагувати на мінливі життєві обставини.

Конституційний Суд України зазначав, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної

мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Аналогічною є позиція Конституційного Суду Латвійської Республіки, який у справі про визнання пенсії оподаткованим джерелом доходу зазначив, що оцінюючи конституційність норм, насамперед варто з'ясувати, чи перебувають особи (групи осіб) в однакових і порівнянних умовах; чи передбачають оскаржувані норми різне ставлення; чи є у різного ставлення об'єктивна і розумна підстава, тобто чи наявна легітимна мета і чи дотриманий принцип пропорційності (Рішення від 8 червня 2007 року № 2007-01-01).

Таким чином, Конституційний Суд України мав дослідити мету запровадження законодавцем оподаткування пенсії та встановити, чи є вона легітимною. Як вбачається зі змісту пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні (реєстр. № 4576), «прийняття зазначеного законопроекту обумовлене необхідністю запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні, збільшення надходжень до бюджету та удосконалення окремих положень Податкового кодексу України, а також необхідністю реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів, недопущення втрат бюджету та забезпечення соціальної підтримки громадян виходячи з фінансових можливостей держави» (пункт 1).

Натомість у Рішенні Конституційний Суд України не дав оцінки меті прийняття Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII, обраному законодавцем способу досягнення цієї мети тощо та не врахував власної юридичної позиції, викладеної в Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001, за якою право на пенсію, її розмір, суми названих виплат можна пов'язати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів, з певними датами, від яких розпочинаються такі грошові виплати (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

Непереконливим також є твердження Конституційного Суду України про те, що з огляду на численні зміни, внесені до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, «особи, які мають право на пенсійні виплати, об'єктивно не могли

бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях» (абзац десятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення), адже останні внесені зміни (Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування пенсій» від 2 червня 2016 року № 1411–VIII) поліпшують становище осіб, запроваджуючи оподаткування суми пенсій, розмір яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (а не три розміри мінімальної заробітної плати, як було передбачено в попередній редакції).

Суддя
Конституційного Суду України

М. П. ЗАПОРОЖЕЦЬ

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І
Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України
та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19
пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України
(справа про оподаткування пенсій
і щомісячного довічного грошового утримання)**

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання від 27 лютого 2018 року № 1-рп/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (далі — Кодекс), яким передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року, — у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

Вважаю Рішення необґрунтованим з огляду на таке.

1. Однією з підстав для висновку про неконституційність положення Кодексу щодо оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), Суд визнав порушення конституційного принципу рівності за майновою ознакою, передбаченого частинами першою, другою статті 24 Основного Закону України.

Суть такого порушення принципу рівності, на думку Суду, полягає у тому, що громадянин, розмір пенсії якого перевищує вказану суму (на сьогодні — 13 730 гривень), повинен сплачувати податок, а громадянин, розмір пенсії якого є нижчим цієї суми, звільнений від такого оподаткування. Суд зазначив, що застосований законодавцем підхід до визначення категорій (груп) пенсіонерів, пенсії яких підлягають оподаткуванню, свідчить про порушення такого принципу (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, Суд, по-перше, недостатньо і непереконливо обґрунтував свій висновок, а по-друге, він суперечить іншим юридичним позиціям, на яких базується Рішення. Зокрема, йдеться про принцип верховенства права, який, на думку Суду, також було порушено встановленням оподаткування пенсій, розмір яких перевищує десять розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Суд особливо наголосив, що відповідно до принципу верховенства права закони мають бути проникнуті передусім ідеєю соціальної справедливості. У сфері пенсійного забезпечення Суд вважає справедливим такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначенням розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі (підпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Разом з тим Суд не врахував інший важливий момент, який стосується принципу справедливості у сфері пенсійного забезпечення. Адже він визнав порушенням принципу рівності ситуацію, за якої оподатковуються пенсії великого розміру і не оподатковуються пенсії малого розміру. Тобто, за логікою Рішення, якби оподатковувалися усі пенсії, то порушення принципу рівності не було б. Виникає запитання: наскільки справедливим був би такий підхід.

Крім того, Суд не врахував соціально-економічних обставин запровадження оподаткування пенсій значного розміру, а саме зумовленість цього заходу фінансовою кризою та необхідністю збалансування доходів і витрат бюджету для підняття рівня соціального захисту менш матеріально забезпечених громадян України. Суд також залишив поза увагою свої попередні юридичні позиції, зокрема, про те, що:

— додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України (абзац восьмий підпункту 2.1

пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011);

— соціальна держава зобов'язана відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005);

— право на пенсію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами, з фінансовими можливостями держави у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001).

Таким чином, застосований Судом у Рішенні підхід суперечить його попереднім юридичним позиціям щодо конституційно визначених засад соціальної справедливості та рівності, допустимості запровадження законодавцем пропорційних й ефективних форм перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян, насамперед менш соціально захищених пенсіонерів, яких в Україні є переважна більшість та яких не стосуються визнане Судом неконституційним положення Кодексу щодо оподаткування пенсій.

Такий підхід Суду навпаки можна розглядати як фактичне запровадження пільги (привілею) за ознакою майнового стану (переважно для колишніх державних службовців, інших найбільш матеріально забезпечених пенсіонерів) у вигляді заборони при законодавчому регулюванні передбачати оподаткування значних пенсій, які отримуються з Пенсійного фонду України чи бюджету.

Слід зазначити, що Європейський суд з прав людини виходить із того, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року не гарантує права на будь-які соціальні виплати у певному розмірі як такого. Так, у рішенні у справі «Великода проти України» від 3 червня 2014 року (пункти 27, 28) Європейський суд з прав людини зазначив, що «зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів щодо протилежного та визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, Суд не вважає, що таке зменшення було непропорційним переслідуваній легітимній меті або що воно поклало надмірний тягар на заявницю».

2. Спiрним видається також твердження Суду про неконституцiй- нiсть положення абзацу першого пiдпункту 164.2.19 пункту 164.2 стат- тi 164 Кодексу через те, що пiсля запровадження з 1 липня 2014 року оподаткування пенсiй (з певного розмiру) Верховна Рада України тричi змiнювала суми пенсiй, якi пiдлягають оподаткуванню. За юри- дичною позицiєю Суду, внесення цих змiн суперечить таким елемен- там конституцiйного принципу верховенства права, як правова визна- ченiсть, правова передбачуванiсть, правомiрнi очiкування та справед- ливiсть, а отже, є пiдставою для визнання вказаного положення Кодексу таким, що не вiдповiдає частинi першiй статтi 8 Основного Закону України (пiдпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рiшення).

З таким пiдходом Суду складно погодитися з огляду на його право- ву i соціальну вразливiсть, а також на те, що принцип верховенства права у цьому разi зазнав порушення лише тому, що парламент тричi пiсля запровадження оподаткування пенсiй певного розмiру змiнював цей розмiр (до речi, у бiк збiльшення). Отже, за логiкою Суду, якби розмiр оподаткованої пенсiї з 1 червня 2014 року не зазнавав змiн, то й не було б порушення принципу верховенства права. На мiй погляд, це є хибним, оскiльки в результатi усiх цих змiн збiльшувався розмiр пенсiї, яка пiдлягала оподаткуванню, а отже, зменшувалася кiлькiсть пенсiонерiв, на яких поширювалося таке оподаткування.

3. Ще однiєю пiдставою для визнання неконституцiйним положен- ня щодо оподаткування пенсiй Суд визнав те, що пенсiя — це не дохiд, а один iз видiв соціальних виплат у розумiннi статтi 46 Конституцiї України (пiдпункт 4.5 пункту 4 мотивувальної частини Рiшення).

Однак Суд не навiв переконливих аргументiв на користь такого висновку.

По-перше, визнання пенсiї одним iз видiв соціальних виплат у контекстi приписiв статтi 46 Конституцiї України зовсiм не означає, що вони не є матерiальним доходом для вiдповiдних категорiй осiб, яким вони призначенi. Для пiдтвердження свого висновку Суд щонай- менше мав дослiдити правову природу доходу, у тому числi у контекстi податкового законодавства.

По-друге, свiй висновок Суд пiдкрiпив посиланням на те, що вiн узяв до уваги аналiз мiжнародної практики. Але мiжнародна практика у питаннi оподаткування пенсiй не є однозначною — у бiльшостi євро- пейських держав пенсiйнi виплати з державних фондiв, сформованих на основi солiдарної системи, визнаються доходом, який пiдлягає оподаткуванню податком на доходи фiзичних осiб (зокрема, пенсiї

оподатковуються в Австрiї, Болгарiї, Великобританiї, Естонiї, Іспанiї, Латвiї, Мальтi, Молдовi, Румунiї, Словенiї, Францiї, ФРН, Швецiї, Швейцарiї).

У практицi Європейського суду з прав людини пенсiя фактично є доходом, майновим правом у розумiннi статтi 1 Першого протоколу до Конвенцiї про захист прав людини i основоположних свобод 1950 року (пункт 26 рiшення у справi «Фабiан проти Угорщини» вiд 15 грудня 2015 року, пункт 31 рiшення у справi «Суханов та Ільченко проти України» вiд 26 червня 2014 року), пропорцiйним мiж вимогами загального інтересу суспiльства та вимогами щодо захисту основопо- ложних прав особи, легiтимне обмеження якого допускається.

Таким чином, на мiй погляд, при ухваленнi Рiшення не було дотри- мано правових засад дiяльностi Суду, якi передбачають повний i все- бiчний розгляд справи, а також обґрунтованостi ухвалених Судом рiшень (частина друга статтi 147 Конституцiї України, стаття 2 Закону України «Про Конституцiйний Суд України»).

Судя
Конституцiйного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І
Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України
та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України
(конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19
пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України
(справа про оподаткування пенсій
і щомісячного довічного грошового утримання)**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 (далі — Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія, аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність — положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України — мають суб'єктивний та відносний характер;

успомогавши 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, методології, мотивувальної та резолютивної частин Рішення:

У Рішенні Конституційний Суд України продовжив неоднозначну практику захисту найбільш захищених соціальних груп — пенсіонерів із надвисокими пенсіями та суддів, які отримують щомісячне довічне грошове утримання.

І. Заперечення методології Рішення

Конституційний Суд України застосував хибний методологічний прийом для обґрунтування неконституційності оспорюваних норм, суть якого полягає в інтерпретації норм закону та підлаштуванні такого тлумачення до приписів Конституції України (сторінки 9, 11 та 14 бланку (оригіналу) Рішення), коли через статті 1, 7, 20, 24, 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та статті 12, 13, 14, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 44, 45, 49, 53 Закону України «Про пенсійне забезпечення» тлумачаться статті 8, 21, 24, 46 Конституції України. Таким чином, норми Конституції України наділяються сенсом норм закону. При цьому Конституційний Суд України повинен порівнювати норми закону України та норми Конституції України в контексті інтерпретації норм Конституції України, а не навпаки. Методологічна помилка полягає в тому, що, інтерпретуючи закони, визнається неконституційною норма самого закону.

Будь-який закон менш стабільний ніж конституція за визначенням. Сутність законодавства полягає в його динаміці, на відміну від конституції, однією з основних властивостей якої є стабільність. У цьому проявляється і сутність конституційного контролю, який є інструментом реагування на суперечності між стабільними нормами конституції та мінливим законодавством.

Практично концептуальні засади Рішення базуються не на нормах Конституції України, а на нормах законів України, а саме: «пенсією є «щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом»; «залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу) застрахованої особи, тобто від загальної суми сплачених за застраховану особу страхових внесків протягом всього періоду роботи, що передував призначенню або перерахунку пенсії»; «залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу, сплати єдиного внеску та заробітної плати в минулому, розмір якої визначався з урахуванням таких чинників: складність, умови виконуваної роботи, результати праці»; «законодавець, регулюючи відносини у сфері загальнообов'язкового

державного пенсійного страхування, виходив з того, що воно має здійснюватися за певними принципами» тощо.

При цьому конституційність наведених норм не є очевидною, евентуально вони можуть бути визнані неконституційними як і закони в цілому. Що буде в такому випадку — невідомо.

Таким чином, зв'язок із нормами Конституції України у висновках Рішення є примарним, виключно для проформи.

II. Заперечення концепції Рішення

Концептуально Конституційний Суд України таким чином визначив сутність конституційного конфлікту у цій справі: оподаткування пенсій та щомісячного грошового утримання, що, зокрема, знайшло вияв у короткій назві Рішення. Однак при цьому Конституційний Суд України вибудовує конституційний тезаурус мотивації на нормах Конституції України, які стосуються прав і свобод людини (сторінка 5 бланку (оригіналу) Рішення), зокрема йдеться про її статті 3, 21, 24, 46. Апелюючи до вказаних статей та обґрунтовуючи ними свою позицію, Конституційний Суд України проігнорував приписи статті 22, яка є визначальною для застосування будь-якої статті розділу II Конституції України. З іншого боку, він проігнорував приписи статті 67 Основного Закону України, відповідно до якої кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Конституційний Суд України, розглядаючи сутність конституційного конфлікту в сфері оподаткування, повинен був врахувати припис щодо обов'язку сплачувати податки. Однак у такому випадку оспорювані норми є конституційними.

Якщо Конституційний Суд України виходив із концепції, що це справа про пенсії, а в більш широкому сенсі — про соціальний захист, то він повинен був застосувати статтю 22 Конституції України. Точніше, сукупне тлумачення статей 22 та 46 Основного Закону України про соціальний захист.

При цьому Конституційний Суд України абсолютно необґрунтовано об'єднав в одне конституційне провадження справи з різною природою конституційного конфлікту — оподаткування пенсій громадян та оподаткування довічного грошового утримання суддів, чим непрямо визнав ключовий для вирішення цього конституційного конфлікту вплив статті Конституції України щодо обов'язку сплачувати податки.

Таким чином, концептуально Рішення є внутрішньо суперечливим та не відповідає жодній із теоретично можливих концепцій, прийнятних для вирішення цього конституційного конфлікту — захист прав або оподаткування. Комбінація цих двох напрямів призвела, з одного

боку, до ігнорування приписів частини третьої статті 22 Конституції України, а з іншого — до ігнорування конституційного припису щодо обов'язку сплачувати податки.

Отже, Конституційний Суд України в принципі не визначив сутність конституційного конфлікту, який став причиною для розгляду цієї справи.

При цьому слід мати на увазі, що відповідь на питання, чи можна обкладати пенсії податком, у контексті світового досвіду є однозначною — можна. Це існуюча в багатьох державах практика, яка не суперечить демократичним принципам врядування та конституційним засадам.

III. Заперечення мотивувальної частини Рішення

Конституційний Суд України вибудовує Рішення на п'яти суб'єктивних висновках та твердженнях щодо неконституційності оспорюваних норм. Жодне з цих тверджень не є аксіоматичним і потребує відповідного логічного та наукового обґрунтування з точки зору правової доктрини та практики її застосування. Однак Конституційний Суд України жодне з цих тверджень не обґрунтував, а запропонована ним аргументація немає нічого спільного з ustalеним розумінням базисних категорій сучасного права. Як наслідок, висновки мають суб'єктивний, упереджений та волонтаристський характер, а комбінаторна дія цих висновків та тверджень обумовила концептуальні вади та неузгодженості мотиваційної частини Рішення та неадекватність його резолютивної частини.

Йдеться, зокрема, про такі висновки та твердження.

III.1. Конституційний Суд України вважає, що «у сфері пенсійного забезпечення справедливим має визнаватися такий підхід законодавця, за якого забезпечується пропорційне співвідношення між страховими внесками та призначеним розміром пенсійних виплат, а застрахована особа може безперешкодно реалізувати своє право на пенсію у повному обсязі», а отже, «запровадження її оподаткування, починаючи з певного її розміру, порушує справедливий підхід до встановлення пенсії, оскільки призводить до зменшення її фактичного розміру, який встановлюється з урахуванням співвідношення між тривалістю страхового стажу та розміром заробітної плати (доходу) застрахованої особи».

Однак ніякої кореляції між розміром пенсії та критеріями її встановлення у контексті оподаткування немає в принципі. Навпаки, досвід демократичних держав, у яких пенсії оподатковуються, свідчить про те, що оподаткування надвисоких пенсій є одним із способів

встановлення соціальної справедливості шляхом зменшення розриву між великими та малими пенсіями.

III.II. Конституційний Суд України стверджує, що «упродовж двох років Верховна Рада України тричі вносила зміни. За таких обставин особи, які мають право на пенсійні виплати, об'єктивно не могли бути впевненими у своїх правомірних очікуваннях щодо стабільності правового регулювання у цій сфері», а отже, «встановлення Верховною Радою України у законодавстві України оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування, суперечить таким елементам конституційного принципу верховенства права, як правова визначеність, правова передбачуваність, правомірні очікування та справедливість».

Однак виокремлення в якості критерію неконституційності та складової верховенства права часту зміну законодавства без аналізу причин таких змін є очевидно помилковим шляхом. А Конституційний Суд України не проаналізував цих причин. Користуючись такою логікою, теоретично можна визнати неконституційними секвестр бюджету і навіть сам закон, оскільки вони змінюються надзвичайно часто.

Очевидно, що в разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України та її складової — економічної безпеки, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснювати пропорційний перерозподіл у своїх видатках, у тому числі шляхом їх зменшення, причому неодноразово протягом відносно короткого часового проміжку. Саме така ситуація і була наявна в Україні. Таким чином, часті зміни законодавства були викликані необхідністю стабілізувати фінансово-економічну ситуацію в Україні, викликану військовою агресією Російської Федерації.

Крім того, таким підходом до розуміння правомірних очікувань у контексті принципу верховенства права Конституційний Суд України поставив бар'єр для телеологічного тлумачення частини третьої статті 22 Конституції України в контексті збільшення або зменшення соціальних зобов'язань держави, оскільки у будь-якому випадку правомірні очікування будуть порушені незалежно від того, зменшуються чи збільшуються такого роду зобов'язання. У контексті цієї справи Конституційний Суд України потрапив таким твердженням у логічну пастку, оскільки і збільшення, і зменшення пенсій призводить до порушення правомірних очікувань.

Крім того, унеможливується обмежувальне тлумачення частини третьої статті 22 Конституції України, адже будь-яка дискримінація соціальних груп відповідно до стандартів розділу II Конституції України

буде визнаватися неконституційною, оскільки порушуватиметься принцип правомірних очікувань. В свою чергу, це означає, що регулювання соціальних стандартів в плані їх зменшення стає неможливим.

III.III. Конституційний Суд України вважає, що «оподаткування пенсій, починаючи від певної суми (більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у розрахунку на місяць), є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану».

Однак чи порушено в цьому випадку принцип рівності в тому виді, в якому він зафіксований у Конституції України, та в тому сенсі, в якому він розуміється сучасною правовою доктриною?

Якщо розуміти цей висновок Конституційного Суду України буквально, то це означає, що просто виплата пенсії комусь у більшому розмірі, а комусь — у меншому, є порушенням конституційного принципу рівності за ознакою майнового стану. Крім того, слід враховувати, що Конституційний Суд України в принципі не встановив зв'язку між майновим станом та оподаткуванням пенсій. Слід також мати на увазі, що категорії «майнового стану», «принципу рівності» та «оподаткування пенсій» є оціночними, а не абсолютними.

Довести на основі принципу рівності, що оподаткування пенсій є неконституційним, — неможливо, оскільки практика держав, де застосовується оподаткування пенсій та діє принцип рівності, свідчить про протилежне.

Наслідки рішень Конституційного Суду України мають загальний характер для функціонування правової системи України. Вони стосуються не стільки конкретної справи — у цьому випадку оподаткування пенсій — скільки конституційних принципів взагалі. Конституційний Суд України формує правову доктрину і розуміння того, що чим є, у такому випадку — рівність.

До яких наслідків призведе таке розуміння рівності з точки зору оподаткування?

Соціальні системи демократичних держав (Федеративна Республіка Німеччина, країни Скандинавії) функціонують завдяки прогресивній системі оподаткування. Чи порушує такий підхід принцип рівності? Очевидно, що в розумінні Конституційного Суду України він порушує принцип рівності. Але чому така система функціонує? Тому, що в іншому випадку соціальна система працювати не буде через відсутність достатніх коштів для соціальних програм.

Крім того, слід мати на увазі, що одним зі складників принципу рівності є соціальна рівність, яку Конституційний Суд України взагалі не

розглядав. А оподаткування пенсій стосується якраз соціальної рівності. Як можна розглядати дії законодавця з цієї точки зору? Якраз з точки зору забезпечення соціальної рівності. Чому? Тому, що держава не має можливості забезпечити всім великий розмір пенсій. Надвеликий розмір пенсій вона забезпечує лише дуже невеликій кількості громадян, всі інші отримують пенсії низькі і навіть нижчі за встановлений нею ж прожитковий мінімум. І через це така корекція, яка стосується виключно надвеликих пенсій, якраз забезпечує цю соціальну рівність.

Тому, формулюючи таке розуміння принципу рівності, Конституційний Суд України ставить перепону для будь-яких дій законодавця у майбутньому, пов'язаних із системою прогресивного оподаткування.

III.IV. Конституційний Суд України вважає, що «право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист громадян, яке згідно з частиною другою статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і не є заробітком громадян або іншим доходом, пов'язаним з будь-яким видом діяльності», а отже, «законодавець прирівнює пенсію до різних видів доходів громадян, однак аналіз відповідних конституційних приписів, положень законодавства про пенсійне забезпечення в Україні дає підстави для висновку, що пенсія — це не дохід, а один із видів соціальних виплат».

Однак стаття 46 Конституції України не порушена в цьому випадку по тій простій причині, що пенсія виплачується. А оскільки пенсія виплачується, тоді говорити про те, що є якісь порушення, пов'язані зі статтею 46 Конституції України, навряд чи можливо.

Наявність практики оподаткування пенсії в зарубіжних країнах, зокрема в США, ФРН, Іспанії, Франції, Хорватії, Норвегії та інших, свідчить про те, що пенсія входить до такої категорії податків, як загальний дохід, а отже, така практика суперечить висновку Конституційного Суду України. В Німеччині існує податок на пенсію, причому цей податок тільки для відповідної категорії осіб, а саме тих, які отримують пенсію більшу за певну межу; пенсії чиновників взагалі всі оподатковуються, тому що це вважається доходом. В Іспанії всі пенсії оподатковуються, тому що вважаються доходом. У Хорватії пенсійний дохід оподатковується. У Франції пенсії сприяють формуванню сукупного доходу як основи для податку на прибуток.

Таким чином, висновок, що пенсії в Україні не є доходом, необґрунтований, особливо з посиланням на міжнародну практику і положення законодавства про пенсійне забезпечення.

III.V. Конституційний Суд України вважає, що «конституційний принцип незалежності суддів означає, в тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя», а отже, «передбачене оспорюваним положенням Кодексу оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів зменшує його розмір та знижує досягнутий рівень гарантій незалежності суддів».

Однак Конституційний Суд України не встановив зв'язку між щомісячним довічним грошовим утриманням та недопущенням впливу або втручанням у здійснення правосуддя. Тут слід мати на увазі, що йдеться про колишніх суддів, які вже не здійснюють правосуддя. Власне, тому вони й отримують щомісячне довічне грошове утримання. Очевидно, що в цьому випадку ні про яке втручання чи вплив на здійснення правосуддя не може бути й мови. Отже, такий висновок не відповідає дійсності.

IV. Заперечення резолютивної частини Рішення

Таким чином, зважаючи на хибність висновків Конституційного Суду України, практику оподаткування окремих категорій пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддів слід визнати конституційною.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

**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»**

м. Київ
28 лютого 2018 року
№ 2-р/2018

Справа № 1-1/2018

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гульгая** Михайла Мирославовича, **Запорожця** Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича — доповідача, **Туницького** Олександра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д. та дослідивши матеріали справи, у тому числі пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — народних депутатів України VII скликання Бондарчука О. В., Фаріон І. Д.; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О.; залучених спеціалістів — заступника члена Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), доктора юридичних наук Головатого С. П., директора Інституту української мови НАН України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П. Ю., заступника голови Координаційної ради з питань застосування української мови в усіх сферах суспільного життя при Міністерстві культури України Марусика Т. П.; письмові пояснення Голови Верховної Ради України;

наукові висновки Надзвичайного і Повноважного посла України, доктора юридичних наук, професора Василенка В. А., завідувача відділу мов України Інституту мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б. М., професора Інституту філології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктора філологічних наук, професора Клименко Н. Ф., науковців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Інституту права ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», Інституту українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Ужгородського національного університету; інформацію Державної прикордонної служби України та пояснення свідків — народних депутатів України VI скликання Зайця І. О., Кармазіна Ю. А., Кендзьора Я. М., Ключковського Ю. Б., Томенка М. В., Конституційний Суд України

УСТАНОВИВ:

1. До Конституційного Суду України звернулися 57 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики», прийнятий Верховною Радою України 3 липня 2012 року за № 5029—VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Закон).

Автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11—15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності — складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішу-

вати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

Крім того, народні депутати України стверджують, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону, оскільки під час розгляду та прийняття Верховною Радою України на пленарному засіданні 3 липня 2012 року проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) були порушені положення частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 68, статті 82, частин другої, третьої статті 84, статті 93 Конституції України, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, особистого голосування народними депутатами України. Автори клопотання зазначають, що під час голосування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України були відсутні народні депутати України, чиї голоси було враховано при голосуванні за проект Закону № 9073.

2. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України).

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, який має повноваження приймати закони. Прийняття законів є колективною (колегіальною) діяльністю народних депутатів України. Таке повноваження не може бути реалізовано жодним іншим органом державної влади в Україні.

Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України).

Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення. Закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу парламенту. Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів «за» для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною. Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних

засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту, як подолання вето Президента України (частина четверта статті 94), голосування під час окремих стадій процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частини п'ята, шоста статті 111), внесення змін до Конституції України (статті 154, 155, частина перша статті 156), прийняття закону про державні символи України та порядок їх використання (частина шоста статті 20), утворення тимчасових слідчих комісій (частина третя статті 89), затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (частина перша статті 135).

Основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання — періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці. На пленарних засіданнях Верховна Рада України розглядає питання та приймає відповідні рішення, що належить до її компетенції, шляхом особистого голосування народних депутатів України.

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.

Суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити проекти, що стосуються будь-якого питання, крім тих законопроектів, подавати які мають право спеціально уповноважені Конституцією України суб'єкти законодавчої ініціативи (проект закону про Державний бюджет України, законопроект про внесення змін до Конституції України тощо).

Законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України та визначені як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово. Це означає, що невідкладні законопроекти повинні бути терміново включені до порядку денного й розглядатися у пріоритетному порядку на всіх стадіях законодавчого процесу. Такий розгляд не означає зміни процедури розгляду законопроектів, визначеної в Конституції України, а є пріоритетним щодо відповідного законопроекту.

Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів.

Закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні. Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України — це обговорення законопроекту та голосування щодо нього. Крім того, обговорюються пропозиції до проекту закону. Обов'язковою умовою прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування.

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України.

2.1. 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.

Так, 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.

Процедура ухвалення проектів законів відповідно до частин другої, третьої статті 84 Конституції України безпосередньо пов'язана з обов'язком народних депутатів України особисто брати участь у голосуванні щодо законопроектів та пропозицій до них, внесених на розгляд Верховної Ради України.

Процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України. Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів.

3. Конституційний Суд України дослідив свідчення народних депутатів України VI скликання та матеріали справи, у тому числі:

— стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону № 9073 тривали з 16:08:47 по 16:10:51;

— інформацію Державної прикордонної служби України щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України;

— інформацію щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073;

— дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, згідно з якими було зареєстровано 258 народних депутатів України;

— дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року о 16:00:35, згідно з якими було зареєстровано 363 народних депутати України;

— результати поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073, згідно з якими 248 народних депутатів України проголосували «за»;

— дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону № 9073;

— дані про відсутність на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку;

— дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому;

— відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон.

4. Аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин:

— відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення;

— включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення;

— відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні;

— позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073;

— перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування;

— блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкоджання голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати;

— голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073;

— голосування одних народних депутатів України картками інших, які не знаходилися у залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073.

Сукупність наведених обставин вказує на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 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 Закону.

Викладене є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України.

5. Суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону. Однак 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.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами.

2. Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–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. 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)

57 People's Deputies appealed to the Constitutional Court to recognise the Law «On the Principles of the State Language Policy» No. 5029–VI dated July 3, 2012 (hereinafter — the Law) as such that does not conform to the Constitution (unconstitutional). Furthermore, People's Deputies claim that the procedure for the consideration and adoption of the Law established by the Constitution was violated, since during the consideration and adoption of the draft Law of Ukraine «On the Principles of State Language

Policy» (Reg. No. 9073) (hereinafter — the Draft Law No. 9073) by the Verkhovna Rada at a plenary session on July 3, 2012, the provisions of Articles 6.2, 8.1, 19.2, 68.1, 82, 84.2, 84.3, 93 of the Constitution, in particular regarding the right of legislative initiative, personal voting by People's Deputies, were violated.

The Verkhovna Rada shall exercise its power on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution (Articles 6.2, 19.2, 85 of the Constitution).

The laws or other acts of the Verkhovna Rada shall be adopted only under the condition of presence at the relevant plenary session at the time of the vote of the People's Deputies of Ukraine in a number not less than necessary for the adoption of the relevant decision. The law is considered adopted if the majority of the constitutional composition of the parliament voted for it. The specified requirement regarding the necessary number of People's Deputies present and votes «for» to adopt an act of parliament is not absolute. The Constitution establishes requirements for another number of People's Deputies to be present at the plenary meetings of the Verkhovna Rada and the required number of votes for the adoption of such decisions by the Parliament, as overcoming the President's veto (Article 94.4), voting at certain stages of the procedure for removing the President from office in accordance with the procedure of impeachment (Articles 111.5, 111.6), amendments to the Constitution (Articles 154, 155, 156.1), adoption of the law on the state symbols and the procedure for their use (Article 20.6), formation of temporary investigation commissions (Article 89.3), approval of the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea (Article 135.1).

The main form of the work of the Verkhovna Rada is its plenary meetings — periodical meetings of People's Deputies during the parliamentary session, which take place under the established procedure, at a specific time and in a definite place. At plenary meetings, the Verkhovna Rada considers issues and adopts relevant decisions that fall within its competence, through personal voting by the People's Deputies.

One of the stages of the legislative process is to submit draft law to the Verkhovna Rada. The right of legislative initiative pursuant to the Constitution is exercised by the President, the Cabinet of Ministers and People's Deputies.

The subjects of the legislative initiative may submit the draft laws concerning any issue, except those draft laws which may be submitted by the subjects of legislative initiative specifically authorised by the Constitution (draft law on the state budget, draft law on amendments to the Constitution, etc.).

The procedure for reviewing the draft law is implemented through its submission to the parliament, and at certain stages of the legislative process — by making proposals to it.

Implementation of the right of legislative initiative involves not only the submission of the draft laws and other acts to the parliament, but also the mandatory consideration of legislative initiatives of the respective subjects.

Laws and other acts of the Verkhovna Rada are adopted only at its plenary meeting. The process of consideration of the draft law at plenary meetings of the Verkhovna Rada envisages the discussion of the draft law and voting on it. In addition, proposals regarding a draft law are discussed. The mandatory condition for decision making by the parliament is the personal participation of the People's Deputy in voting, which is a manifestation of his/her personal expression of will and does not depend on the type and manner of voting.

Personal vote of a People's Deputy means his/her direct expression of will in matters addressed by the parliament. Regardless of the way in which the parliament decides to adopt a decision personal voting of a People's Deputy provides for his/her personal participation in the voting process and observance of the requirements established by the Constitution concerning the disposition by a People's Deputy only of his/her right to vote, the prohibition to delegate it, and the prohibition of coercion to transfer this right. Failure to comply with these requirements is contrary to the nature of the representative mandate of the People's Deputy, who is the representative of the Ukrainian people in the Verkhovna Rada, and the principle of equality of the status of the People's Deputies.

The analysis of the Constitution indicates that its Articles 84, 91, 93, 94 establish the basic requirements for the procedure of consideration, adoption of laws and their entry into force. For instance, the right of legislative initiative, provided for in Article 93 of the Constitution, directly corresponds to the constitutional duty of the Parliament to consider the proposed draft laws, proposals to them, as well as to accept or reject them by means of personal voting of People's Deputies.

The procedure for approving draft laws in accordance with Articles 84.2, 84.3 of the Constitution is directly related to the duty of People's Deputies to personally participate in voting on the draft laws and proposals to them, submitted for consideration to the Verkhovna Rada.

The procedure for consideration and approval by the parliament of the draft laws, consideration of proposals for draft laws should be based on the principles established by the Constitution. Failure to adhere to these principles or neglect them violates democratic requirements regarding the constitutional procedure for consideration and approval of draft laws, and also raises doubts as to the legitimacy of adopted laws.

The Constitutional Court examined the evidence of the People's Deputies of the VI convocation and the case materials, including the transcript of the evening plenary meeting of the tenth session of the Verkhovna Rada of the VI

convocation dated July 3, 2012, information from the State Border Guard Service regarding the crossing of the state border of Ukraine on July 3, 2012 by the People's Deputies whose votes had been enlisted as present at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada; information on the disability sheets of the People's Deputies, whose votes had been counted in support of the Draft Law No. 9073; data on the results of the written registration of People's Deputies held on July 3, 2012 at the evening plenary session of the Verkhovna Rada; data on the results of the registration of the People's Deputies; the results of the roll-call voting of the People's Deputies using the electronic system «Rada-3» at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012 for the Draft Law No. 9073; data on the absence of consideration of amendments and proposals submitted by the People's Deputies of Ukraine to the draft Law No. 9073; data on the absence of the People's Deputies at the evening plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012 during the vote on the Draft Law No. 9073 as a whole; about non-personal voting by the People's Deputies during the adoption of the Draft Law No. 9073 as a whole; video of the plenary meeting of the Verkhovna Rada on July 3, 2012, at which the final vote on the draft Law No. 9073 took place and the Law was adopted.

The analysis of the above materials of the case gives the Constitutional Court the reason to consider that the procedure for reviewing and adopting the Law took place in the aggregate of the following circumstances: the absence of the Draft Law No. 9073 prepared for the second reading in the form of a comparative table, as well as the committee's opinion on it during its consideration and approval; the inclusion of the draft Law No. 9073 in the agenda of the plenary meeting of the Verkhovna Rada without indicating its full title, registration number, its wording and initiators of the submission; absence of discussion of Draft Law No. 9073 in the second reading; deprivation of the People's Deputies of their right to review their amendments and proposals to the Draft Law No. 9073 by the Verkhovna Rada; the presence of People's Deputies during the adoption of the Draft Law No. 9073 in places that make it impossible to vote in person; blocking of the speakers by People's Deputies, physical impediment to voting during the adoption of the Draft Law No. 9073 in the session hall of the Verkhovna Rada, which prevented People's Deputies from voting in person; voting of some People's Deputies by the cards of others who were in the session hall of the Verkhovna Rada during the vote on the Draft Law No. 9073; voting of some People's Deputies by the cards of others who were not in the session hall of the Verkhovna Rada during voting for the draft Law No. 9073.

All these circumstances show that the Verkhovna Rada had violated the procedure for consideration and approval of the Draft Law No. 9073,

stipulated by the provisions of Articles 84.3, 93.1 of the Fundamental Law, which also calls into question the observance of the requirements stipulated by Article 91 of the Constitution.

The above is the basis for declaring the Law unconstitutional in accordance with Article 152.1 of the Constitution.

The subject of the right to constitutional petition substantiates the unconstitutionality of the Law not only by the violation of the constitutional procedure for its consideration and approval, but also by the non-compliance of the content of the Law with the Constitution. However, compliance of the procedure for consideration, approval and entry into force of laws established by the Constitution is one of the conditions for the legitimacy of the legislative process, in the case of its violation constitutional control should be applied not to the content of the law but to the procedure for its consideration and approval established by the Constitution.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as non-confirming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the Law «On the Principles of State Language Policy» No. 5029–VI dated July 3, 2012 as amended.

The Law «On the Principles of the State Language Policy» No. 5029–VI dated July 3, 2012, as amended, declared unconstitutional, shall lose its effect from the day of the adoption of the Decision by the Constitutional Court.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Horodovenko, M. Hultai, V. Kolisnyk, O. Lytvynov, M. Melnyk, V. Moisyk, S. Sas, N. Shaptala, I. Slidenko, O. Tupytskyi and M. Zaporozhets delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Городовенка В. В.
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»**

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Закон).

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

1. Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні дійшов висновку, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073), визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Основного Закону України; та зауважив, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 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 Закону.

У мотивувальній частині Рішення Суд навів сукупність обставин, які спричинили такі порушення. Аналіз цих обставин вказує, що йдеться, зокрема, про недотримання народними депутатами України свого конституційного обов'язку голосувати особисто на пленарних засіданнях Верховної Ради України та про ряд порушень законодавчої процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861—VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі — Регламент).

У Рішенні доволі абстрактно викладено вимоги, за якими було встановлено порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону, що викликає принаймні такі питання:

— в яких випадках недотримання народним депутатом України конституційного обов'язку щодо особистого голосування призводить до порушення конституційної процедури ухвалення законів;

— невиконання яких саме процедурних правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Вказана проблематика є важливою зважаючи на необхідність у стабільності законодавчої діяльності Верховної Ради України для вітчизняної правової системи в цілому, оскільки, як відомо, народні депутати України часто приймають і продовжують приймати закони без дотримання свого конституційного обов'язку особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України та вимог Регламенту.

З огляду на викладене, вважаю за доцільне викласти свої міркування щодо вказаних питань.

1.1. Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, зокрема, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Таким чином, у цій статті Основного Закону України розмежовано стадії законотворчого процесу, до яких належать відносно самостійні етапи, зокрема, щодо внесення законів, їх розгляду, прийняття і набрання ними чинності.

У Конституції України визначено основні вимоги до конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності (статті 84, 91, 93, 94). Ці вимоги взаємопов'язані в межах відповідної стадії конституційної процедури і мають розглядатися зважаючи на зміст та цілі конкретної стадії.

1.2. Конституційний обов'язок щодо особистого голосування народним депутатом України на засіданнях Верховної Ради України закріплено у частині третьій статті 84 Конституції України. Суд раніше вже тлумачив це конституційне положення та неодноразово у своїх рішеннях звертав увагу на питання щодо конституційного порядку прийняття парламентом рішень.

Так, Суд зазначив, що положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його без-

посереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України; при цьому акцентував, що порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України); мотивацією цього було насамперед те, що в Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України; таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Таким чином, особисте голосування народним депутатом України є не лише його конституційним обов'язком відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України, а й складовою конституційної процедури ухвалення законів Верховною Радою України.

Разом з тим Суд не використовував у своїх рішеннях вказану складову як самостійну підставу порушення конституційної процедури ухвалення закону. Водночас у його рішеннях зазначено таке:

— положення частини другої статті 84 Конституції України треба розуміти так, що рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, Регламентом кількості голосів на їх підтримку (абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98);

— 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 (частина третя статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156) (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

— положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті

Верховною Радою України треба розуміти так, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні; неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

— стаття 91 Конституції України регламентує порядок здійснення Верховною Радою України повноважень приймати закони через визначення необхідної для схвалення законопроекту кількості голосів народних депутатів України (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Враховуючи викладене, можна дійти висновку про логічний та змістовий зв'язок вимог, які містяться в частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, який полягає у тому, що особисте голосування народним депутатом України не є самостійною та єдиною умовою прийняття парламентом закону, і має розглядатися з урахуванням результатів голосування народних депутатів України за прийняте рішення в цілому (тобто з урахуванням необхідної для прийняття закону кількості голосів — за статтею 91 Основного Закону України — більшості від конституційного складу Верховної Ради України).

Цей висновок підтверджують і такі аргументи.

Суд зазначав, що в Конституції України не встановлено, зокрема, випадків і підстав визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності; ці питання підлягають врегулюванню Регламентом (абзац шостий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Виходячи з аналізу статей 47, 48 Регламенту, неособисте голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України не є автоматичною підставою для скасування результатів голосування народних депутатів України та прийнятих парламентом законів.

Враховуючи викладене, факт неособистого голосування, який не впливає на результати голосування в цілому, не може призвести до такого скасування.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року дійшов висновку, що рішення про звільнення заявника (судді) було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів України; присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосува-

ли за своїх численних відсутніх колег (пункт 145). Тобто, хоча і в іншому аспекті, однак акцентовано, що неособисте голосування народним депутатом України спричиняє порушення процедури ухвалення рішення парламентом, враховуючи результати такого голосування загалом.

Натомість у Рішенні виходячи з недостатньої аргументації пункту 4 його мотивувальної частини закладено ідею, що недотримання лише конституційного обов'язку щодо особистого голосування народними депутатами України є достатньою підставою для визнання конституційної процедури ухвалення закону порушеною. Така ідея, закладена Судом у Рішенні, розвиваючи його попередню юридичну позицію у контексті важливості дотримання парламентарями вказаного обов'язку, не узгоджується зі сформованою Судом практикою, з якої, як зазначалось, випливає наявність логіко-змістового зв'язку вимог, які містяться у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, що означає їх прийняття за умови особистого голосування більшості від конституційного складу парламенту. При цьому у Рішенні не вмотивовано іншого розуміння статті 91 Конституції України, ніж те, що впливає з її змісту та попередніх позицій Суду, а саме: закони приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Водночас вказана ідея Рішення дисонує з конституційним статусом Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, конституційний склад якої становить чотириста п'ятдесят народних депутатів України (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України). У Рішенні Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 в аспекті розуміння такого конституційного статусу, зокрема, вказано, що Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України; повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій (абзаци перший, третій пункту 1 резолютивної частини). Отже, повноваження єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо прийняття закону не здійснюються окремо народним депутатом України, а реалізуються діяльністю парламентарів колегіально та спільно, що виражається, зокрема, у прийнятті законів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 226 народних депутатів України).

Таким чином, вважаю, що недотримання парламентарями свого конституційного обов'язку щодо особистого голосування не є самостійною і єдиною складовою порушення конституційної процедури

ухвалення законів парламентом. Критерієм порушення такої процедури слід вважати недотримання вимог частини третьої статті 84 та статті 91 Конституції України у їх системному зв'язку, тобто, якщо випадки неособистого голосування парламентарів впливають на результат голосування за закон в цілому, і внаслідок цього не голосує більшість від конституційного складу Верховної Ради України — 226 народних депутатів України.

1.3. Із Рішення випливає, що порушення конституційної процедури розгляду Закону відбулося, зокрема, фактично внаслідок системного недотримання парламентарями вимог Регламенту. Суд у вказаному контексті утримався від ґрунтовних пояснень, хоча раніше він висловлював позицію, що неконституційним може бути визнаний той правовий акт, стосовно якого були порушені процедурні вимоги, що встановлюються Конституцією України, а не іншими правовими актами (Рішення Суду від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000).

Враховуючи викладене, вважаю за доцільне висловити деякі міркування щодо цього.

Звісно, що ігнорування будь-якої вимоги Регламенту не може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності, однак це може статися у складних випадках недотримання законодавчої процедури.

Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади; такий представницький характер забезпечується її формуванням шляхом прямих виборів і функціонуванням на засадах колегіальності (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

У зв'язку з цим парламент наділений одним зі своїх основних конституційних повноважень — прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Верховна Рада України як представницький орган здійснює законодавчу діяльність насамперед для вираження волі народу України, а отже, вона має забезпечувати досягнення компромісу між різноспрямованими соціальними, політичними інтересами, вирішення суспільних конфліктів та становлення політико-правового консенсусу загалом. Як вказав Суд у Рішенні від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003, прийняття рішень Верховною Радою України здійснюється виключно на її пленарних засіданнях і являє собою процес формування та вираження волі парламенту України; рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Загальною декларацією про демократію передбачено, що демократія вимагає існування представницьких інституцій на всіх рівнях, у тому числі парламенту, в якому представлені усі учасники суспільства та який наділений необхідними владними повноваженнями і засобами для вираження волі народу, зокрема через здійснення законодавчої діяльності (§ 11 Загальної декларації про демократію, прийнятої Радою Міжпарламентського Союзу на 161-й сесії, Каїр, 16 вересня 1997 року).

Таким чином, законодавча діяльність Верховної Ради України як представницького органу практично неможлива без дотримання законодавчої процедури, яка має сприяти наявності дискусій, пошуку адекватних рішень, забезпечувати представництво, легітимність прийнятих рішень та прийняття правового закону.

Верховна Рада України виходячи з положень статей 6, 8, 19 Конституції України (зокрема, закріплених ними принципів верховенства права, законності, правової визначеності) зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, у тому числі дотримуючись конституційно визначених та законодавчо встановлених процедурних правил.

Конституція України визначає лише основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. При цьому Основний Закон України передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України визначає також Регламент (частина п'ята статті 83). Зокрема, Регламентом встановлено законодавчу процедуру (частина друга статті 1). Така процедура включає відповідні етапи та ряд організаційно-технічних дій (зокрема, внесення законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, підписання та опублікування; як правило, законопроект розглядається за процедурою трьох читань із дотриманням ряду вимог), що має гарантувати дійсне волевиявлення парламенту як представницького органу та забезпечити прийняття ним правового рішення. До речі, випадки відхилення від законодавчої процедури обмежені і передбачені Регламентом (частина третя статті 50). Отже, визначення у Конституції України та Регламенті процедури прийняття Верховною Радою України законів, дотримання такої процедури є важливими процесуальними складовими належного, заснованого на конституційних нормах, порядку прийняття законів та гарантією відповідності їх змісту реальному волевиявленню парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Таким чином, недотримання вимог Регламенту має враховуватися Судом у процесі встановлення факту порушення конституційної процедури ухвалення, розгляду закону та набрання ним чинності, якщо таке недотримання не забезпечило реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Виходячи з пункту 4 мотивувальної частини Рішення порушення конституційної процедури розгляду Закону спричинено сукупністю обставин, ряд з яких (зокрема, включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів; відсутність підготовлених до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні) свідчить про недотримання вимог Регламенту та встановленої ним законодавчої процедури. При цьому Суд не мотивував, яким чином ці обставини пов'язані з порушенням конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Такий підхід Суду уможливорює думку, що недотримання законодавчої процедури може бути достатньою підставою для визнання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності порушеною.

Як зазначалось, ігнорування правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення законів чи набрання ними чинності (якщо це нівелює реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень). Однак з метою запобігання широкому трактуванню порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності у кожному випадку Суд має обґрунтувати зв'язок між недотриманням правил Регламенту та порушенням конкретних норм Конституції України, якими визначені вимоги до вказаної процедури, що полягає, зокрема, у встановленні того, яким чином ці правила впливають із таких вимог та забезпечують їх реалізацію. До речі, у Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні» (прийнятому на 85-му пленарному засіданні, 17–18 грудня 2010 року) вказано, що судова практика конституційного суду повинна бути послідовною і базуватися на переконливих аргументах для того, щоб бути прийнятною для народу (пункт 38).

Таким чином, у Рішенні слід було мотивувати порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону у контексті недотримання відповідних вимог Регламенту.

2. Згідно з пунктом 2 резолютивної частини Рішення Закон втрачає чинність з дня ухвалення Рішення. Рішення не передбачає жодних юридичних способів, які могли б забезпечити утворення прогалини у правовому регулюванні у зв'язку з вказаним.

Закон визначав порядок застосування мов в Україні, статус регіональних мов та мов меншин України, захист мовних прав людини та громадянина, засади використання мов (у тому числі регіональних та мов меншин) у різних сферах суспільного життя. З дня набрання чинності Законом згідно з пунктом 2 його розділу X «Прикінцеві положення» втратили чинність Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8312–XI; Постанова Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8313–XI.

Таким чином, з моменту ухвалення Рішення залишається неврегульованим статус мов національних меншин України, а також питання застосування мов в Україні в цілому, що утворює суттєву прогалину у правовому регулюванні.

Існування такої прогалини не сприяє дотриманню статей 10, 11, частини п'ятої статті 53 Конституції України, а також реалізації основоположних прав і свобод національних меншин України та міжнародних стандартів у захисті їх мовних прав, зокрема, принципів та цілей Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин 1995 року, ратифікованої Україною 9 грудня 1997 року, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року, ратифікованої Україною 15 травня 2003 року.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Єлоєв проти України» від 6 листопада 2008 року звертає увагу, що існування законодавчих прогалин може зумовлювати недотримання принципу правової визначеності як одного з основних елементів верховенства права (пункт 53).

Із Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Про конституційну ситуацію в Україні» вбачається, що остаточне рішення конституційного суду має базуватися на критерії пропорційності, відповідно до якого вимога дотримання конституційності повинна бути збалансованою відносно негативних наслідків скасування конституційних змін, зокрема, коли рішення суду ґрунтується тільки на формальних або процедурних підставах, основний ефект від такого рішення також повинен бути взятий до уваги (пункт 38). Цю позицію можна розглядати в іншому аспекті. Необхідність врахування наслідків від рішень Суду, якими закони

визнаються неконституційними тільки через порушення конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності, обумовлена тим, що, як правило, залишається неврегульованим значний масив суспільних відносин. Водночас неконституційність законів у зв'язку з порушенням вказаної процедури не означає їх неконституційності за змістом.

Враховуючи викладене, у таких випадках може бути доцільним та допустимим відтермінування Судом на підставі частини другої статті 152 Конституції України, статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» втрати чинності законом, що визнаний неконституційним, на певний строк, щоб законодавець мав час на врегулювання відповідних питань, які в результаті вказаного залишаються без нормативного визначення. Проте строк такого відтермінування не може бути занадто довгим і нівелювати ефективність конституційного контролю як такого. У такий спосіб буде забезпечено пропорційність між метою конституційного контролю і наслідками рішень Суду та нанесено меншої шкоди правовому регулюванню відповідних суспільних відносин порівняно з наявністю суттєвої прогалини у праві, зумовленої визнанням закону неконституційним тільки через порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

Отже, Суд у Рішенні мав би звернути увагу на те, що з моменту його ухвалення залишається законодавчо неврегульованим визначений раніше Законом статус мов національних меншин України та застосування мов в Україні, що вимагає відтермінування втрати ним чинності.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ГОРОДОВЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Гульгая М. М.
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»**

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі — Суд) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон). Суд констатував порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів України як підставу для визнання Закону неконституційним.

Однак у мотивувальній частині Рішення Суд безпідставно вдався до довільного «роз'яснення» положень Конституції України, яке не ґрунтується на її нормах та на способах тлумачення правових норм, таких як системний, телеологічний, логічний тощо.

1. Зважаючи на те, що всі рішення Суду є важливими офіційними документами, які відповідно до статті 151² Конституції України є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскарженими, вони мають бути викладені чітко та зрозуміло з наведенням правових аргументів, які ґрунтуються на нормах Конституції та законів України.

Водночас у Рішенні знехтувано навіть ординарними правилами юридичної техніки¹.

1.1. Пункт 2 мотивувальної частини Рішення не містить посилань на норми Конституції України, які мають важливе значення для вирішення питання щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів, а також на рішення Суду, у яких викладено юридичні позиції щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у пункті 2 мотивувальної частини Рішення, наводячи своє розуміння окремих норм Конституції України, Суд не послався на жодне положення Конституції України, а саме на:

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. Т. 6 : Г—Я. — 2004. — 478 с.

— статтю 75, пункт 3 частини першої статті 85, за якими єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, до повноважень якої належить, зокрема, прийняття законів;

— частину першу статті 82, яка передбачає, що Верховна Рада України працює сесійно;

— частини другу, третю статті 84, якою встановлено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто;

— статтю 91, відповідно до якої Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією;

— статтю 93, згідно з якою право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України; законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Відсутність у пункті 2 мотивувальної частини Рішення посилань на вказані норми Основного Закону України ставить під сумнів правильність наведеної Судом інтерпретації Конституції України.

1.2. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення, зокрема, зазначено, що «Верховна Рада України... має повноваження приймати закони» (абзац другий); «Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України)» (абзац третій).

Наведені «роз'яснення» Конституції України є нечіткими, неповними та невичерпними, оскільки прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) є лише одним із повноважень парламенту, які встановлені не лише в статті 85, а й в інших статтях Основного Закону України (зокрема, у статтях 87, 88, 89). Повноваження Верховної Ради України визначаються також у законах України.

1.2.1. Суперечливими є формулювання першого, третього речень абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: «Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення... Зазначена вимога щодо необхідної

кількості присутніх народних депутатів України та голосів «за» для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною».

Наведене формулювання першого речення є суперечливою інтерпретацією статті 91 Конституції України, оскільки Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти не «за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення», а згідно із вказаною статтею більшістю народних депутатів України від її конституційного складу.

Присутність на пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України «у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення» не є вимогою статті 91 Конституції України.

Крім того, зміст третього речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не узгоджується зі змістом першого речення цього абзацу, що унеможливорює правильне розуміння статті 91 Основного Закону України.

Таким чином, у зв'язку з недотриманням вимог чіткості та зрозумілості, передбачених щодо офіційного документа, яким є Рішення, а також юридичної техніки перше, третє речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не узгоджуються зі статтею 91 Конституції України та містять її довільну інтерпретацію.

1.3. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення є положення, які не стосуються предмета конституційного провадження у справі та не мають правового значення для вирішення питання порушення під час прийняття Закону встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у четвертому реченні абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення зазначається, що «Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту», та містяться посилання на положення частини шостої статті 20, частини третьої статті 89, частини четвертої статті 94, частин п'ятої, шостої статті 111, частини першої статті 135, статей 154, 155, частини першої статті 156 Основного Закону України.

Однак у вказаних статтях Конституції України не йдеться про кількість присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України.

Таким чином, зміст четвертого речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не стосується порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів та не підтверджується посиланням на конкретні норми Основного Закону України.

1.4. Твердження абзацу п'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення «основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання» не ґрунтується на аналізі Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі — Регламент).

Крім того, положення «пленарні засідання — періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці» суперечить принципу правової визначеності, оскільки незрозуміло, про яку встановлену процедуру, визначений час та визначене місце йдеться. Зокрема, відповідно до статті 2 Регламенту Верховна Рада України проводить засідання у будинку Верховної Ради України (місто Київ, вул. Грушевського, 5); за рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, її засідання можуть проводитися в іншому місці (частина перша, перше речення частини другої).

1.5. Абзаци п'ятий (щодо пленарних засідань Верховної Ради України), шостий (стосовно внесення законопроекту до Верховної Ради України та права законодавчої ініціативи), сьомий (в якому йдеться про «законопроекти, що стосуються будь-якого питання») пункту 2 мотивувальної частини Рішення не пов'язані єдиним предметом правового регулювання.

Крім того, в абзаці сьомому пункту 2 мотивувальної частини Рішення формулювання «суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити законопроекти, що стосуються будь-якого питання» є хибним, оскільки суперечить статті 92 Конституції України.

Верховна Рада України повноважна приймати закони України лише щодо питань, які відповідно до статті 92 Конституції України визначаються виключно законами. Згідно з принципом поділу влади Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 6, частина друга статті 19 Конституції України). Тому суб'єкти права законодавчої іні-

ціативи не повноважні вносити «законопроекти, що стосуються будь-якого питання», тобто питань, які віднесені до повноважень інших органів державної влади.

1.6. Абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини Рішення щодо порядку позачергового розгляду внесеного до Верховної Ради України Президентом України законопроекту є інтерпретацією частини другої статті 93 Конституції України, що не стосується вирішення Судом питання порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

У конституційному поданні суб'єкт права на конституційне подання не порушує питання щодо перевірки Закону на відповідність частині другій статті 93 Конституції України, якою передбачений позачерговий порядок розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні.

1.7. Незрозуміло, на яких правових нормах, зокрема Конституції України, ґрунтується таке формулювання абзацу дев'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: «Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього».

Оскільки Суд не навів обґрунтування цього твердження та не послався на жодну норму Конституції України, Регламенту чи іншого закону України, наведене формулювання є невмотивованим та не відповідає засаді правової визначеності.

Незрозуміло також те, що охоплює формулювання «процедура розгляду проекту закону»: конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів (частина перша статті 152 Основного Закону України) чи якусь іншу процедуру, яка регулюється іншими нормативно-правовими актами.

1.8. В абзаці десятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення вказано, що «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів», проте не наведено правового обґрунтування та посилання на Конституцію України.

Невизначеним із правової точки зору є поняття «законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів», оскільки воно не міститься ні в Конституції України, ні в Регламенті. Натомість у Регламенті, наприклад, використовується поняття «суб'єкт права законодавчої ініціативи».

Без посилання на Конституцію України та Регламент необґрунтованим є також твердження про те, що розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів є обов'язковим.

2. В абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення йдеться про аналіз Конституції України, який вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Однак у Рішенні не наведено правового аналізу Конституції України, на підставі якого Суд дійшов такого висновку.

Також не зазначено, які конкретні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності закріплені у вказаних нормах Основного Закону України. Із абзацу першого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення вбачається, що у кожній із наведених статей Конституції України містяться вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності.

2.1. Необґрунтованим, тобто без посилання на норми Конституції України та Регламенту, є твердження абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення про те, що право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, кореспондується з обов'язком парламенту розглянути «пропозиції» до внесених проектів законів.

2.2. У першому реченні абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення стверджується, що «процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України». Однак Суд не наводить та не розкриває змісту принципів, «визначених Конституцією України», що не відповідає засаді правової визначеності як складовій принципу верховенства права.

2.2.1. У Рішенні вказано: «Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів» (друге речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Запитання викликає не лише відсутність чіткого визначення принципів, передбачених Конституцією України («цих принципів»), а й розуміння поняття «демократичні вимоги», яке в Рішенні також є невизначеним. Оскільки як «принципи, визначені Конституцією України», так і «демократичні вимоги» стосуються процедури розгляду

та ухвалення законопроектів, залишається незрозумілим і те, чи є поняття «принципи, визначені Конституцією України» та «демократичні вимоги» близькими або ідентичними, чи вони все ж вживаються на позначення різних правових категорій.

Про «принципи, визначені Конституцією України» та про «демократичні вимоги» нічого не вказано і в пунктах 3, 4, 5 мотивувальної частини Рішення.

Вважаю, що довільна інтерпретація статей 91, 93 Конституції України в мотивувальній частині Рішення призводить до неправильного їх сприйняття та розуміння, що з правової точки зору є неприпустимим, оскільки суперечить ідеї найвищої юридичної сили Основного Закону України.

Крім того, посилання на статтю 91 Конституції України міститься лише в абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 та абзаці десятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення.

3. В абзаці першому пункту 3 мотивувальної частини Рішення йдеться про те, що Суд дослідив «свідчення народних депутатів України VI скликання», тобто народних депутатів України Верховної Ради України VI скликання.

Однак у Рішенні не зазначено ні форми свідчень, ні інформації про те, чого саме стосуються свідчення народних депутатів України чи про що в них йдеться.

3.1. У пункті 3 мотивувальної частини Рішення не з'ясовано, що становлять «дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України», «дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону № 9073», «дані про відсутність на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку», «дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому», не вказано походження цих даних чи їх офіційного джерела.

По суті, у пункті 3 мотивувальної частини Рішення, крім «свідчень народних депутатів України VI скликання», наданих щодо не вказаних у Рішенні обставин, стенограми вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону України

про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) тривали з 16:08:47 по 16:10:51, та відеозапису пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, не наведено конкретних і переконливих аргументів недотримання Верховною Радою України конституційних вимог щодо процедури розгляду та ухвалення Закону.

4. Положення пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким «аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин», сформульоване нечітко та не відповідає вимозі правової визначеності.

Оскільки пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення відокремлені один від одного, то обставини, наведені у пункті 4 мотивувальної частини Рішення, не мають чіткого причинно-наслідкового зв'язку зі свідченнями народних депутатів України, стенограмою, інформацією та даними, викладеними в пункті 3 мотивувальної частини Рішення.

Із пункту 4 мотивувальної частини Рішення незрозуміло, яке значення у питанні встановлення порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону мають такі обставини, як «відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення», «включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення», «відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні», «позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073», «перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування», «блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкоджання голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати», «голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073», викладені в абзацах другому, третьому, четвертому, п'ятому, шостому, сьомому, восьмому цього пункту.

Вважаю, що вказані обставини не можуть розглядатись як такі, що мають юридичне значення для питання, яке вирішується в цій справі,

у зв'язку з відсутністю належного правового обґрунтування встановлення цих обставин, а також наведення правових аргументів щодо того, що конкретна обставина підтверджує порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Перерахування наведених обставин і твердження щодо їх «сукупної дії» не дають можливості ідентифікувати ту чи іншу обставину як конкретне порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Твердження абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким «сукупність наведених обставин вказує на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України», не дає можливості ідентифікувати наявність тієї чи іншої обставини як порушення частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України.

Крім того, формулювання абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення «що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України» вказує на те, що Суд не має достатніх доказів на підтвердження того, що при прийнятті Закону відбувалося особисте голосування народних депутатів України меншою кількістю від конституційного складу Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Висловлення Судом сумніву щодо порушення статті 91 Конституції України згідно з її частиною першою статті 152 не може бути підставою для визнання Закону таким, що не відповідає Основному Закону України.

4.1. Неоднозначним є формулювання «системний характер», яке міститься в абзаці одинадцятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення, оскільки воно сприймається так, що Верховна Рада України при розгляді та ухваленні законів України, постанов, інших актів і рішень системно порушує конституційну процедуру їх розгляду та ухвалення.

На мою думку, використане формулювання «системний характер» є безпідставним, помилковим та недоречним.

5. Вважаю за необхідне звернути увагу на те, що в мотивувальній частині Рішення немає жодного посилання на рішення Суду, в яких викладено юридичні позиції щодо виключно особистого голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України при прийнятті законів, постанов, інших актів та рішень.

Ідеться, зокрема, про Рішення Суду у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, у якому містяться правові позиції стосовно:

— особистого голосування народних депутатів України, яким завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України (абзаци третій, четвертий пункту 1 мотивувальної частини);

— конституційної вимоги остаточного прийняття законів, постанов та інших актів Верховної Ради України більшістю голосів від її конституційного складу (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини);

— того, що повноваження народного депутата України особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України не підлягає подальшому делегуванню, а практика голосування одного народного депутата України за іншого є неконституційною (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні у справі про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р. від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 Суд роз'яснив положення частини першої статті 152 Конституції України щодо можливого визнання неконституційним того акта, стосовно якого були порушені процесуальні вимоги, що встановлюються саме Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

Відсутність посилань на конкретні положення Конституції України, нечіткість, непослідовність викладення аргументів щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону дають підстави стверджувати, що наведене мотивування є непереконливим, нечітким та неоднозначним, а Рішення не містить зрозумілого юридичного обґрунтування того, що при прийнятті Закону було порушено конституційну процедуру розгляду та ухвалення Закону. Зокрема, у мотивувальній частині Рішення чітко не вказано, чи було порушено статтю 91 Конституції України під час ухвалення Закону, а також у чому конкретно полягало порушення частини першої статті 93 Основного Закону України.

Необґрунтованим є визнання Закону неконституційним лише у зв'язку з недотриманням конституційної вимоги щодо особистого голосування кожного народного депутата України при прийнятті рішень на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84 Конституції України) без встановлення того, що під час голосування за Закон проголосувало менше народних депутатів України від кон-

ституційної більшості Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Зазначене дає підстави для висновку, що в пунктах 2, 3, 4 мотивувальної частини Рішення не дотримано принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права та верховенства Конституції України, яка має найвищу юридичну силу (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Наведені недоліки не дають можливості вважати, що мотивувальна частина Рішення беззаперечно підтверджує його резолютивну частину, ґрунтується на Конституції України та узгоджується з нею.

Суддя
Конституційного Суду України

М. М. ГУЛЬТАЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Запорозця М. П.
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»

Конституційний Суд України у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (пункт 1 резолютивної частини). У Рішенні Конституційний Суд України констатував порушення Верховною Радою України процедури розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073), визначеної положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, а також поставив під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини).

На підставі положень статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне звернути увагу на таке.

1. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Конституційний Суд України зазначив, що такими конституційними положеннями є: «рішення парламенту приймаються виключно на його пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто; визначена кількість голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту, яка необхідна для прийняття того чи іншого рішення» (абзац другий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Верховна Рада України є органом державної влади, діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі через прийняття законів шляхом голосування народних депутатів України; 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. Вимога щодо особистого голосування народного депутата України також визначена у частині третій статті 47 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі — Регламент) та пункті 4 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України». За юридичною позицією Конституційного Суду України особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування; в Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України; таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України; практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Варто зазначити, що у частині другій статті 84 Конституції України, як і у будь-якому іншому положенні Конституції України, не встановлено вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не передбачено випадків і підстав для визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності. Натомість у Регламенті закріплено механізм контролю Верховної Ради України, в тому числі за дотриманням вимог статей 84, 91 Основного Закону України.

Відповідно до частини другої статті 47 Регламенту рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом. Відкрите голосування здійснюється кожним народним депутатом України особисто за допомогою електронної системи або шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) (частина друга статті 37 Регламенту).

Способом перевірки присутності народного депутата України (а отже, й особистого голосування) є передбачена частиною першою статті 26 Регламенту особиста реєстрація народних депутатів перед відкриттям кожного пленарного засідання (на підставі пред'явлення

посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності власноручним підписом); у залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату України за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради України; спірні питання розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту (частина четверта статті 26 Регламенту). Таким чином, саме письмова форма реєстрації народного депутата України підтверджує його офіційну (реальну) присутність на засіданнях Верховної Ради України та в подальшому може бути підставою для встановлення факту голосування одного народного депутата України за іншого (внутрішній контроль, який має здійснювати Верховна Рада України).

Механізм такого контролю висвітлено у статті 48 Регламенту, за змістом якої до підписання відповідного акта Верховної Ради України Головою Верховної Ради України у разі порушення встановленої Регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи чи його представник можуть звернутися до головуючого на пленарному засіданні із заявою про порушення Регламенту при розгляді й голосуванні питання; головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень Регламенту, які виникли при розгляді й голосуванні питання, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради України повторне голосування без обговорення (частини третя, четверта).

У разі якщо в результаті вжитих головуючим на пленарному засіданні заходів не забезпечено припинення порушення Регламенту та не усунуто наслідків цього порушення при голосуванні за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради України в цілому або якщо головуючий на пленарному засіданні залишив заяву без розгляду, народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи може у дводенний строк звернутися до Голови Верховної Ради України з відповідною письмовою заявою; одночасно народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому; Голова Верховної Ради України або Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України направляє проект постанови Верховної Ради України в день його внесення комі-

тету, до предмета відання якого належать питання регламенту, для попереднього розгляду і внесення пропозицій; комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, в терміновому порядку, але не пізніше як за три дні від дня одержання проекту постанови Верховної Ради України з урахуванням календарного плану роботи сесії Верховної Ради України, готує висновок щодо доцільності його прийняття чи відхилення (частини п'ята — восьма статті 48 Регламенту).

Таким чином, голосування одного народного депутата України за іншого дає підстави для застосування Верховною Радою України механізму, за допомогою якого можна уникнути прийняття неправомірного рішення, встановити факт порушення вимог статті 47 Регламенту, а також здійснити реагування на недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування. Такий висновок може бути наданий Комітетом Верховної Ради України або ж встановлений Тимчасовою спеціальною комісією, Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України. Тобто, як уже зазначав Конституційний Суд України, факти відсутності народних депутатів України у сесійній залі в момент голосування мають бути встановлені компетентними державними органами (Ухвала Конституційного Суду України від 11 липня 2002 року № 46-у/2002).

Натомість як обґрунтування тверджень щодо неконституційності Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення (як того вимагає частина третя статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України») до конституційного подання долучено лише стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року; дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України; дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року; результати поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073.

Народні депутати України не надали офіційно встановлених фактів порушення статей 84, 91 Конституції України (неособистого голосування народних депутатів України), зокрема не долучили офіційних документів та не зробили спробу встановити факт фальсифікації під час голосування за проект Закону № 9073, підтверджений належним

чином оформленим актом Комітету Верховної Ради України або іншим офіційним документом Тимчасової спеціальної комісії, Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, не додали документів щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, копії листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073, копію таблицю обліку робочого часу (який ведеться на основі журналу відвідування народними депутатами засідань Верховної Ради України) тощо. Доданий до матеріалів справи відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, може бути лише підставою для встановлення уповноваженим органом факту порушення народними депутатами України вимог частини третьої статті 84 Основного Закону України.

Проте варто зазначити, що загальноприйнятим є твердження, що Конституційний Суд України є судом права, а не факту. Тобто Конституційний Суд України не встановлює фактів, що підтверджує його практика (ухвали від 17 червня 1997 року № 24-з, від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001, від 14 березня 2002 року № 1-у/2002, від 21 травня 2013 року № 20-у/2013); орган конституційної юрисдикції також не уповноважений проводити слідчі дії (Ухвала від 28 лютого 2001 року № 1-у/2001) та вирішувати питання щодо процедури голосування (Ухвала від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Натомість в ухваленому Рішенні Конституційний Суд України вдався до дослідження фактичних обставин справи (пункти 3, 4 мотивувальної частини), при цьому він не використав можливість зміни власних юридичних позицій (як це передбачено у частині другій статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України») та не дослідив, чи були об'єктивні підстави необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України тощо.

Крім того, Конституційний Суд України не врахував юридичну позицію, викладену в Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, за якою положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України рішень треба розуміти так, що коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається при-

йнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні; неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини). Рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, Регламентом кількості голосів на їх підтримку (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91 Основного Закону України).

Отже, говорити про порушення конституційної процедури ухвалення відповідного акта Верховної Ради України доречно лише у випадку, коли неособисте голосування народних депутатів України спричинило ненабрання необхідної для прийняття рішення Верховною Радою України більшості голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Інший підхід може призвести до зловживання народними депутатами України правом особистого голосування, в результаті чого внаслідок недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування хоча б одного народного депутата України, виникали б підстави для констатування порушення процедури ухвалення того чи іншого акта Верховної Ради України (навіть за умови, що кількість голосів була б значно більшою від конституційного складу Верховної Ради України). Конституційний Суд України має виходити з позиції, за якою не кожне порушення Конституції України є таким, що дає підстави для визнання закону неконституційним, а тому в кожному конкретному випадку необхідно оцінювати зміст дій та їх наслідки. Така позиція запроваджена Конституційним Судом Литовської Республіки, зокрема у його Рішенні від 31 березня 2004 року.

Однак у будь-якому разі бездіяльність Верховної Ради України, що полягає у незастосуванні (ігноруванні) внутрішнього механізму контролю за особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях, технічна недосконалість існуючих способів голосування, а також відсутність відповідальності за використання одним народним депутатом України картки іншого народного депутата України при реєстрації та голосуванні за допомогою електронної системи призводять до системного недотримання вимог частини третьої статті 84

Конституції України, демонструють неповагу до законодавства України, дискредитують авторитет органу законодавчої влади. Наприклад, за конституційним правом Литовської Республіки, Республіки Польща порушення народним депутатом вимог щодо особистого голосування може стати підставою для притягнення його до відповідальності. Так, у Рішенні Конституційного Суду Литовської Республіки від 27 жовтня 2010 року (у справі № 32/2010-33/2010) орган конституційної юрисдикції неодноразово наголошував, що за грубе порушення Конституції Литовської Республіки або порушення присяги є підстави для анулювання мандата члена Сейму. Натомість у Регламенті прямо не визначено наслідків для народних депутатів України за неособисте голосування.

Крім того, Конституційний Суд України у Рішенні не дав оцінку аргументів народних депутатів України щодо порушення порядку роботи Верховної Ради України та її комітетів (процедури розгляду законопроекту комітетом, візування законопроекту головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету тощо). Відповідно до частини першої статті 89 Основного Закону 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. Виконуючи законопроектну функцію комітети Верховної Ради України, зокрема, розробляють проекти законів, інших актів Верховної Ради України; готують висновки і пропозиції щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацьовують за дорученням Верховної Ради України окремі законопроекти за наслідками їх розгляду у першому та наступних читаннях; узагальнюють зауваження і пропозиції, що надійшли до законопроектів; звертаються до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

Аналіз змісту наведених положень дає підстави для висновку, що з огляду на покладені на комітети конституційні функції (здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, тощо), їх висновки мають враховуватися Верховною Радою України при розгляді законопроектів.

Натомість Конституційний Суд України у Рішенні не надав оцінку твердженням народних депутатів України про неврахування Верховною Радою України під час розгляду проекту Закону № 9073 Висновку

Комітету з питань культури і духовності від 23 травня 2012 року, витягу з протоколу засідання Комітету з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122, що також є додатковою підставою для перевірки на відповідність Закону вимогам частини першої статті 89 Конституції України.

2. Варто зазначити, що автори клопотання також просили Конституційний Суд України перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону (йдеться про положення частин другої, третьої статті 7, частин першої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої — третьої статті 12, статті 13, частин першої — третьої статті 14, статті 15, частин першої, третьої статті 18, частини першої статті 25, частини першої статті 27). Натомість Конституційний Суд України висловив позицію, за якою «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).

Зазначена позиція вбачається недосконалою.

По-перше, рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України), тобто обов'язковою є не лише резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України, а й мотивувальна, відповідно визнавши неконституційними положення Закону, Конституційний Суд України убезпечив би суспільство від можливості прийняття законів України з аналогічними положеннями (в аналогічних редакціях). Натомість згідно з Рішенням Верховна Рада України може прийняти аналогічний за змістом закон, однак із дотриманням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

По-друге, визнання неконституційними зазначених у конституційному поданні положень Закону дало б підстави для визнання неконституційним Закону в цілому, адже за неконституційності оспорюваних положень Закон втратив би юридичне значення та не підлягав би застосуванню як цілісний акт. Із цього приводу варто одразу зазначити, що за практикою Конституційного Суду України, а саме юридичною позицією, що міститься, зокрема, в його Рішенні від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008, закон визнається неконституційним у цілому, якщо внаслідок визнання неконституційними ряду положень

втрачається його юридичне значення, внаслідок чого його не можна застосувати як цілісний правовий акт.

Отже, вважаю, що Конституційний Суд України мав насамперед перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, щодо яких звернулися автори клопотання, та у разі визнання їх неконституційними встановити, чи можна застосувати оспорюваний закон як цілісний правовий акт та, як додатковий аргумент, дати оцінку дотриманню народними депутатами України під час прийняття Закону встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону.

**Суддя
Конституційного Суду України**

М. П. ЗАПОРОЖЕЦЬ

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 засади державної мовної політики»**

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон № 5029).

Загалом підтримуючи Рішення та керуючись статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», вважаю за доцільне викласти стосовно Рішення окрему думку, в якій подати додаткові аргументи, спрямовані на обґрунтування неконституційності Закону № 5029.

1. Вирішуючи питання про відповідність Конституції України законів України або інших актів, Конституційний Суд України має право визнати їх неконституційними як на підставі аналізу змісту, так і через те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Здійснення Конституційним Судом України конституційного контролю змісту оспорюваних актів не виключає можливості здійснення такого контролю конституційної процедури їх розгляду та ухвалення. Так само і здійснення конституційного контролю конституційної процедури розгляду та ухвалення оспорюваних актів не можна вважати чинником, який унеможлиблює конституційний контроль їх змісту.

Конституційний Суд України обмежився конституційним контролем процедури розгляду та ухвалення Закону № 5029, однак варто було б визнати його неконституційним також і за змістом.

Необхідність у здійсненні конституційного контролю саме змісту Закону № 5029 обумовлена насамперед потребою не допустити схожих чи тотожних порушень Основного Закону України при подальшому врегулюванні порядку застосування мов в Україні.

Такий аналіз є вкрай важливим і з огляду на значний інтерес українського суспільства до проблеми функціонування мов та порядку їх застосування. Потреба в такому аналізі є нагальною ще й у зв'язку з тим, що напруга навколо мовного питання та мовного законодавства штучно створювалася під час кожної чергової виборчої кампанії з часів здобуття Україною незалежності, особливо перед президентськими виборами 2004 року та під час Помаранчевої революції. Відверті й зухвалі політичні спекуляції навколо питання про мови спілкування і мовного законодавства одразу після Революції Гідності у лютому 2014 року у провокаційний спосіб роздмухували антиукраїнську істерію, вилилися в поширення очевидних пліток, чуток і нісенітниць, спрямованих на спотворення уявлень про державну мовну політику в Україні та дискредитацію ідеї української державності, а також сприяли мобілізації та консолідації антиукраїнських сил (особливо взимку та навесні 2014 року).

Чого варті лише твердження про так звану «заборону» російської мови в Україні. Але ж, по-перше, з огляду на ситуацію, що склалася на той час, виконавач обов'язків глави держави Турчинов О. В. не підписав проект Закону про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про засади державної мовної політики», і він не набрав чинності, так і залишившись проектом. По-друге, в Україні на рівні конституційного регулювання офіційно гарантується вільний розвиток, використання і захист російської мови (так само, як і мов інших національних меншин України), про що прямо зазначено в частині третій статті 10 Конституції України. А згідно з частиною третьою статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і гарантується право кожного на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Тобто для судового захисту права особи, пов'язаного з використанням мов, відсутність відповідного мовного закону не могла й не може бути перешкодою. До того ж зазначені положення української Конституції практично неможливо скасувати, оскільки за законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади» Основного Закону України мають проголосувати як мінімум триста парламентарів (тобто не менше двох третин від конституційного складу парламенту) та винести такі зміни на всеукраїнський референдум.

Відповідно до частини першої статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Законом України від 15 травня 2003 року № 802—IV ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, а отже, вона

має застосовуватися в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо ж 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, як це випливає з частини другої статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Таким чином, в Україні має діяти і застосовуватися (у тому числі судами) Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, а громадяни можуть посилатись як на конституційні, так і на конвенційні норми для захисту своїх прав.

Брехливі твердження про заборону російської мови та якісь міфічні порушення прав російськомовного населення в Україні навесні 2014 року набули значного поширення, хоча ні в судах, ні на мітингах, ні на конференціях та круглих столах, ні в численних інтерв'ю ніхто не зміг навести приклади таких порушень та підтвердити їх. Не було і спроб звернутися до суду для поновлення такого начебто порушеного права з посиланням на Конституцію України та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин.

Згодом спекуляції навколо мовного питання та мовного законодавства широко використовувалися й усім відомим агресором, і його посіпаками для виправдання порушення територіальної цілісності України, для залякування російськомовного населення міфічною загрозою з боку «націоналістів» перед незаконним референдумом, що відбувся 16 березня 2014 року, а також для організації незаконних збройних формувань, які з використанням зброї захопили органи державної влади та органи місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, позбавивши таким чином значну частину населення цих областей права на демократичне врядування. Вказані формування унеможливили функціонування правової системи України в цих районах, спричинили ведення бойових дій на сході України (у тому числі з використанням важкого озброєння, зокрема танків, систем залпового вогню та інших видів ракетної і ствольної артилерії), змусили сотні тисяч мирних жителів залишити свої оселі та шукати кращої долі на чужині, позбавили їх майна і роботи, запровадили навіть квазісудові та позасудові розправи над громадянами, попри домовленості продовжують утримувати заручників, періодично поновлюють обстріли мирних населених пунктів, українських військовослужбовців і правоохоронців.

2. Аналіз змісту Закону № 5029 дає підстави для висновку про неконституційність перш за все таких його положень.

2.1. За своїм спрямуванням Закон № 5029 не зорієнтований на захист тих мов, поширення яких є незначним, які є вразливими та яким загрожує зникнення. Передбачені Законом № 5029 надмірно формальні та, на перший погляд, начебто однакові й рівні умови запровадження регіональних мов або мов меншин в окремих адміністративно-територіальних одиницях насправді ставлять окремі національні спільноти (особливо малочисельні та ті, мови яких перебувають під загрозою зникнення) у вкрай невідгідні умови.

2.2. Деякі положення Закону № 5029 суперечать вимогам правової визначеності як складової принципу верховенства права, встановленого частиною першою статті 8 Конституції України. Зокрема, не відповідає вимогам правової визначеності положення пункту 2 частини другої статті 5 Закону № 5029 щодо «можливості паралельного використання регіональних мов або мов меншин на тих територіях і в тих випадках, де це є виправданим». Закон № 5029 не містить чіткої, точної, однозначної та зрозумілої відповіді на запитання: що саме означає «паралельне використання мов», коли саме та за якими критеріями таке «паралельне використання мов» може вважатися «виправданим»? Недостатньо зрозумілими та визначеними є і словосполучення «на тих територіях» і «в тих випадках».

2.3. Так само недостатньо визначеними є численні посилання в Законі № 5029 на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8 (насправді ці умови передбачені частиною третьою статті 7 Закону № 5029). У первинній редакції Закону № 5029 містилося 17 таких некоректних посилань, і хоча зміни до нього вносилися сім разів, проте й після цього таких посилань на частину третю статті 8 у Законі № 5029 залишилося 17. З огляду на важливість та значну кількість таких посилань їх помилковість фактично унеможливлювала практичне застосування Закону № 5029. Приклади такої відвертої недбалості у текстах законів навряд чи зможуть пригадати навіть ті народні депутати України, які стояли біля витоків сучасного українського парламентаризму.

2.4. Нелогічним, неузгодженим та таким, що не відповідає принципу правової визначеності, є положення абзацу другою частини третьою статті 7 Закону № 5029, згідно з яким «за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території». Проте

роз'яснення, про які саме випадки йдеться та що означають слова «з урахуванням конкретної ситуації», а також жодних критеріїв для встановлення таких «випадків» та «конкретної ситуації» Закон № 5029 не містив, а можливість запровадження зазначених заходів надавав практично всім місцевим радам (тобто радам усіх рівнів: від сільської до обласної). Таким чином, Закон № 5029 дозволяв вирішувати на власний розсуд такі складні та неоднозначні питання депутатам місцевих рад та сільським, селищним і міським головам, які зазвичай головують на сесіях місцевих рад, відкривши їм таким чином шлях до сваволі. І це при тому, що за Конституцією України такі повноваження не можуть належати місцевим радам, а конституційна вимога є однозначною: в Україні порядок застосування мов має визначатися виключно законами. На цьому наголошено і в частині п'ятій статті 10 розділу I Конституції України (що разом із розділами III та XIII є найбільш захищеними розділами Основного Закону України, які можуть бути змінені лише шляхом ускладненої процедури, що має завершуватися всеукраїнським референдумом), і в пункті 4 частини першої статті 92, що вміщена у розділі IV Конституції України. Такий категоричний подвійний імперативний акцент у тексті Основного Закону України означає, що законодавець не має права покладати свій обов'язок щодо врегулювання порядку застосування мов в Україні на органи місцевого самоврядування (місцеві ради).

2.5. Доволі таки аморфною та недостатньо визначеною є вимога абзацу четвертого частини третьої статті 7 Закону № 5029, в якому закладається кілька очевидних суперечностей: «У разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства». Але ж сутність муніципальної демократії полягає перш за все у тому, що результати голосування депутатів місцевих рад на сесії місцевої ради не можуть бути наперед визначені ні законом, ні будь-яким суб'єктом, адже тоді взагалі втрачається сенс у будь-якому голосуванні, а демократія перетворюється на її імітацію із заздальгідь відомим результатом.

Не узгоджується з вимогою правової визначеності й передбачена Законом № 5029 можливість оскарження таких дій чи бездіяльності місцевої ради до адміністративного суду, оскільки не зрозуміло, яке саме рішення мав ухвалити суд у такому разі: чи щодо перевірки підписних листів, чи щодо зобов'язання місцевої ради прийняти

відповідне рішення, чи щодо розгляду цього питання місцевою радою вдруге. Чи, можливо, суд мав ухвалити рішення по суті. Не визначено також і те, яке рішення мав би ухвалити суд тоді, коли б і після ухвалення ним відповідного рішення голосування на сесії місцевої ради не відбулося протягом 30 днів або знову було б безрезультатним.

2.6. Ще більше запитань виникає щодо частини сьомої статті 7 Закону № 5029, згідно з якою «у межах території, на якій поширена регіональна мова або мова меншини, що відповідає умовам частини третьої цієї статті, здійснення заходів щодо розвитку, використання і захисту регіональної мови або мови меншини, передбачених цим Законом, є обов'язковим для місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій, підприємств, їх посадових і службових осіб, а також громадян — суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб». Не зрозуміло, чому на пересічних громадян, на об'єднання громадян, на фізичних осіб-підприємців, на установи, організації та підприємства (у тому числі недержавної форми власності) Законом № 5029 покладався обов'язок здійснювати заходи щодо розвитку, використання і захисту регіональних мов і мов меншин. Адже саме держава взяла на себе зобов'язання щодо здійснення зазначених заходів, а громадяни й інші вказані суб'єкти права не є підлеглими держави та мають свої права і законні інтереси, а також власні пріоритети, які у багатьох випадках можуть бути далекими від духовно-культурної сфери. Саме тому зазначене положення частини сьомої статті 7 Закону № 5029 суперечить праву кожного на вільний розвиток своєї особистості, передбаченому статтею 23 Конституції України, та праву кожного на підприємницьку діяльність, встановленому статтею 42 Конституції України. До того ж законодавець у положенні частини сьомої статті 7 Закону № 5029 надмірно розширив перелік обов'язків громадян, безпідставно поклавши на них обов'язки, не визначені Конституцією України.

Законодавець, звичайно, міг зобов'язати громадян та інших суб'єктів поважати право громадян на використання регіональних мов та мов меншин, а також не перешкоджати реалізації цього права та здійсненню відповідних заходів, адже це узгоджувалося б із конституційною вимогою щодо неприпустимості посягання на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України) та з конституційним правом громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи її вивчення (частина п'ята статті 53 Конституції України), а отже, і з

правом на вільне та безперешкодне спілкування рідною мовою. Крім того, така загальна вимога могла б узгоджуватися і з зобов'язаннями держави, пов'язаними зі сприянням розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

3. Обґрунтовуючи у мотивувальній частині Рішення наявність порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення закону, Конституційний Суд України мав би звернути увагу і на роль парламентських комітетів у законодавчому процесі, і на порушення права законодавчої ініціативи, і на порушення власне процедури розгляду законопроекту, адже ні 5 червня 2012 року (коли парламент проголосував за те, щоб взяти проект Закону про засади державної мовної політики від 26 серпня 2011 року за № 9073 (далі — законопроект № 9073) за основу), ні 3 липня 2012 року (коли Закон № 5029 був прийнятий) жодному народному депутату України не було надано можливості виступити.

Оскільки за Конституцією України комітети Верховної Ради України створюються перш за все для здійснення законопроектної роботи (частина перша статті 89 Конституції України), то у разі, коли певний парламентський комітет здійснює аналіз законопроекту та опрацювання пропозицій і поправок до нього, висновок такого комітету має бути обов'язково розглянутий Верховною Радою України перед голосуванням за цей законопроект. Тобто факультативна стадія законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, у такому разі набуває властивостей обов'язкової стадії цього процесу.

Показово, що законопроект № 9073 було внесено до Верховної Ради України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи ще 26 серпня 2011 року. Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності на своєму засіданні 23 травня 2012 року розглянув законопроект № 9073 (протокол № 117) і дійшов висновку, що він не відповідає положенням Конституції України та не має фінансово-економічного обґрунтування. Саме тому Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності вирішив рекомендувати Верховній Раді України відхилити законопроект № 9073. Однак попри це рішення Голова Верховної Ради України поставив законопроект № 9073 на голосування 5 червня 2012 року і його було прийнято за основу.

Слід звернути увагу й на те, що в той самий день, коли Закон № 5029 було прийнято (3 липня 2012 року), за кілька годин до остаточного голосування за Закон № 5029 у сесійній залі парламенту відбулося ще одне засідання Комітету Верховної Ради України з питань куль-

тури і духовності (протокол № 122). До порядку денного цього засідання було внесено п'ять питань, першим із яких розглядалося питання «про формування робочої групи з опрацювання прийнятого у першому читанні за основу проекту Закону «Про засади державної мовної політики» (реєстр. № 9073)». Така робоча група була створена рішенням зазначеного комітету, а до її складу увійшли 29 народних депутатів України. У протоколі засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності напроти прізвищ чотирьох народних депутатів України, які увійшли до складу цієї робочої групи, у дужках зазначалося «за згодою». Однак робоча група не мала можливості розглянути й опрацювати законопроект № 9073, а також узагальнити пропозиції і поправки парламентарів до нього та підготувати відповідний висновок, оскільки того ж дня законопроект № 9073 було включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України, поставлено на остаточне голосування і Закон № 5029 був прийнятий.

Порушення конституційної процедури розгляду закону полягало в такому. Народний депутат України Єфремов О. С. вніс у залі засідань парламенту 3 липня 2012 року узгоджену пропозицію від фракції Партії регіонів та фракції Комуністичної партії про розгляд законопроекту № 9073 (тобто фактично про включення цього законопроекту до порядку денного пленарного засідання) попри те, що того ж дня, але раніше, Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності створив робочу групу з доопрацювання цього законопроекту, а до її складу увійшли і представники зазначених фракцій та навіть один з ініціаторів законопроекту — народний депутат України Колесніченко В. В. Тобто Єфремов О. С. порушив право Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності розглянути законопроект № 9073 на своєму засіданні та підготувати висновок щодо нього, опрацювавши внесені парламентарями пропозиції і поправки. Пропозиція Єфремова О. С. свідчить також про заклик до нехтування правом законодавчої ініціативи тих народних депутатів України, котрі внесли свої пропозиції і поправки до законопроекту № 9073 і мали право розраховувати на те, що їх пропозиції і поправки будуть розглянуті і на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, і на засіданні створеної ним робочої групи, і на пленарному засіданні парламенту. Так само було порушено право Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності заслухати звіт робочої групи з опрацювання прийнятого за основу законопроекту № 9073.

Зазначені порушення допустив і головуючий на пленарному засіданні парламенту Мартинюк А. І., який не мав права ставити пропозицію Єфремова О. С. на голосування з огляду на те, що вона

фактично містила заклик до нехтування і правом законодавчої ініціативи, і одночасно такою стадією законодавчого процесу, як розгляд законопроекту парламентським комітетом. Такі ж порушення допустили й ті народні депутати України, котрі проголосували за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання всупереч тому, що поправки і пропозиції до нього не були узагальнені й опрацьовані ні Комітетом Верховної Ради України з питань культури і духовності, ні спеціально створеною ним робочою групою.

Аналіз стенограми пленарного засідання парламенту від 3 липня 2012 року свідчить, що спочатку таких народних депутатів України було 219 (голосування відбулося о 16:08:34) і рішення про внесення до порядку денного питання про розгляд законопроекту № 9073 не було прийняте. Проте головуючий знову поставив це питання на голосування, і вдруге за включення питання про розгляд законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання парламенту проголосував уже 241 народний депутат України. Фактично ці народні депутати України відгукнулися на заклик порушити процедуру розгляду та ухвалення законів, передбачену Конституцією України, знехтувавши пропозиціями та поправками своїх колег (тобто свідомо порушивши право законодавчої ініціативи інших народних депутатів України), і стадією розгляду законопроекту парламентським комітетом. Своєрідна «змова мовчання» 241 народного депутата України у цій ситуації полягала в тому, що ніхто з них не висловив сумніву з приводу того, що ні 5 червня 2012 року, ні 3 липня 2012 року жодного разу щодо законопроекту № 9073 не виступив жоден народний депутат України, попри те, що мовне питання є складним і неоднозначним для українського суспільства. Така ж «мовчазна змова» стосувалася й висновку профільного парламентського комітету, на наданні якого жоден із народних депутатів України чомусь не наполягав, попри усталену практику українського парламентаризму, що складалася на той час уже понад два десятиліття.

У цьому контексті важливо звернути увагу на роль парламентських комітетів у зарубіжних державах, зокрема у законодавчому процесі. Так, у Сполучених Штатах Америки основою законодавчого процесу традиційно вважається обговорення законопроекту в комітетах Конгресу, і саме від позитивного рішення комітету залежить доля законопроекту та вирішення питання про його передачу до відповідної палати для подальшого розгляду. Вудро Вільсон — 28-й президент Сполучених Штатів Америки — зазначав, що конгрес на сесії (йшлося

про пленарне засідання) — це конгрес на урочистостях, а конгрес на засіданнях комітетів — це конгрес за роботою.

У британських конституціоналістів та політиків так само не викликає сумнівів існування такої обов'язкової стадії законодавчого процесу, як «стадія комітету», хоча у цій країні немає кодифікованої конституції, а порядок діяльності британського парламенту визначається як численними писаними документами, так і конституційними звичаями. У Великій Британії, як наголошує Бруслик О. Ю., «порядок проходження законопроекту в Парламенті залежить від його характеру. Всі публічні біллі, незалежно від того, внесені вони парламентарями від Уряду чи пересічними коммонерами або лордами, мають пройти по черзі в кожній з палат Парламенту п'ять обов'язкових стадій: 1) перше читання, 2) друге читання, 3) стадія комітету, 4) стадія доповіді комітету, 5) третє читання», а «третьою стадією розгляду законопроекту є стадія комітету. Даний етап в науковій літературі часто називають найважливішим у законодавчому процесі, оскільки саме на цій стадії відбувається постатейний розгляд проекту» (Бруслик О. Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 (конституційне право; муніципальне право). — Х., 2017. — С. 120–122).

В Україні так само існує достатньо підстав для того, щоб вважати розгляд законопроекту в парламентському комітеті важливою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України. По-перше, це впливає з положень частини першої статті 89 Конституції України, згідно з якою «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». По-друге, доопрацювання, узгодження та розгляд законопроектів на засіданнях парламентських комітетів та їх робочих органів набули характеру усталеної практики за роки становлення та утвердження українського парламентаризму після здобуття Україною незалежності.

4. Обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, слід вважати розгляд законопроекту у залі засідань парламенту, тобто обговорення парламентарями законопроекту загалом та його окремих положень, у тому числі окремих його статей, окремих частин статей чи окремих речень, словосполучень чи навіть знаків. Таке розуміння розгляду законопроекту як

обов'язкової стадії законодавчого процесу, по-перше, впливає з частини першої статті 152 Конституції України, у якій ідеться про встановлену Конституцією України процедуру розгляду, ухвалення та набрання чинності законом, тобто фактично розмежуються відповідні стадії законодавчого процесу. По-друге, воно ґрунтується на аналізі положень частини другої статті 94 Конституції України, згідно з якою за певних умов глава держави має право повернути законопроект на повторний розгляд. У частинах третій та четвертій статті 94, а також у пункті 30 частини першої статті 106 Конституції України теж ідеться про повторний розгляд законопроекту. Але якщо може бути повторний розгляд законопроекту, це означає, що він може відбуватися лише у тому разі, якщо раніше вже відбувся як мінімум один розгляд цього законопроекту парламентом, тобто парламент уже здійснив перший (або початковий), на відміну від повторного, розгляд законопроекту. По-третє, слово «парламент» (від французької «parler» — говорити) означає перш за все законодавчий орган, в якому обговорюють певні питання, що мають суспільний інтерес та важливе значення. По-четверте, аналіз практики функціонування парламентаризму у державах усталеної демократії дає підстави для висновку, що парламент — це передусім колегіальний орган, який шляхом проведення дискусій з дотриманням демократичної процедури забезпечує узгодження різних позицій, різного бачення та різних підходів до врегулювання певного сегменту суспільних відносин або ж сприяє такому узгодженню. Тобто сутність парламентаризму полягає саме в можливості обговорити визначену проблему з різних точок зору та віднайти шляхом публічного диспуту необхідні правові засоби для її вирішення, втіливши згодом результати обговорення у збалансований та узгоджений нормативний текст, що покликаний врегулювати комплекс взаємопов'язаних суспільних відносин та становитиме сукупність певних правил, приписів, вимог, умов тощо. По-п'яте, Конституційний Суд України, сформувавши свою юридичну позицію щодо розуміння такої стадії законодавчого процесу, як голосування, одночасно фактично розмежував її та таку окрему стадію законодавчого процесу, як розгляд (або обговорення) законопроекту: «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. Рішеннями Верховна Рада України також відхиляє законопроекти, їх окремі

частини та поправки до них після їх обговорення» (пункт 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Таким чином, розгляд законопроекту шляхом його обговорення усіма народними депутатами України, що виявили бажання висловити своє ставлення до законопроекту чи його окремих положень, є обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України.

Виникає запитання: чи є можливим розгляд законопроекту на пленарному засіданні парламенту без обговорення? Так, теоретично це можливо, але лише за умови дотримання таких вимог: 1) якщо можливість взяти участь в обговоренні законопроекту насправді була реальною, про що головуючий мав би оголосити на пленарному засіданні ще до початку голосування; 2) якщо жоден із парламентарів не виявив бажання скористатися таким правом та не скористався ним (наприклад, коли текст законопроекту є незначним за обсягом і водночас очевидним, усім зрозумілим та таким, що не потребує жодних додаткових пояснень, уточнень та обговорення).

Однак, як свідчить аналіз стенограми пленарних засідань Верховної Ради України, розгляд законопроекту № 9073 жодного разу не відбувся шляхом його обговорення, а також обговорення пропозицій і поправок до нього та обговорення висновку профільного парламентського комітету. Ні 5 червня 2012 року, коли парламент прийняв законопроект № 9073 за основу, ні 3 липня 2012 року, коли відбулося остаточне голосування за цей законопроект і його вже як прийнятий Закон № 5029 передали на підпис Голові Верховної Ради України та Президентові України.

5. Про відверту профанацію законодавчого процесу загалом і стадії розгляду законопроекту № 9073 зокрема свідчить також прискіпливий аналіз того проміжку часу, що виявився достатнім для ухвалення відповідних рішень. Показово, що 5 червня 2012 року відразу після зняття з розгляду проектів законів України за № 9059, № 9059-1 (це сталося о 10:01:16, тобто через одну хвилину після відкриття ранкового пленарного засідання) Голова Верховної Ради України Литвин В. М. поставив на голосування питання про прийняття за основу законопроекту № 9073, за який проголосували 234 народних депутати України, а сталося це о 10:01:48. Прості арифметичні дії дають підстави для першого, але дещо спрощеного та навіть поверхневого висновку про те, що між відхиленням попереднього законопроекту та прийняттям за основу законопроекту № 9073 начебто пройшло 32 секунди. Однак після голосування щодо зняття з розгляду законопроектів

№ 9059, № 9059-1 Литвин В. М. виголосив два речення, для чого потрібно, як мінімум, 15 секунд. У цьому легко переконатися, спробувавши їх прочитати із секундоміром перед очима: «Законопроекти знято з розгляду. Ставиться на голосування друга пропозиція відповідно до Регламенту статті 114, пункт 1, про прийняття за основу проекту Закону «Про засади державної мовної політики» (реєстраційний номер 9073)». Виходить, що для прийняття за основу законопроекту № 9073 парламенту знадобилося навіть не 32, а лише 17 секунд. При цьому не виступили ні ініціатори розробки законопроекту № 9073, ні жоден інший парламентар. Про можливість презентації законопроекту № 9073 його ініціаторами або про відкриття його обговорення головуєчий на пленарному засіданні парламенту взагалі не згадав і до дискусії парламентарів не запросив. Жодному народному депутату України головуєчий не надав слова для виступу, скориставшись, очевидно, своєрідною організаційною «паузою», пов'язаною зі станом поступового, але зазвичай повільного «переходу» парламентарів до робочої атмосфери, коли на початку пленарного засідання далеко не всі парламентарі достатньо уважні та зосереджені на питаннях порядку денного. Такі дії головуєчого наочно продемонстрували відверте нехтування засадничими принципами парламентської демократії.

Для остаточного голосування в парламенті за законопроект № 9073 та прийняття Закону № 5029 вистачило лише 33 секунди, про що свідчить аналіз стенограми пленарного засідання від 3 липня 2012 року (йдеться про проміжок часу на вечірньому пленарному засіданні між 16:09:02 та 16:09:35). Однак після голосування за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного о 16:09:02, головуєчий на пленарному засіданні Мартинюк А. І. так само зробив оголошення, але не вказав ні назву законопроекту № 9073, ні в якій саме редакції він виноситься на голосування: «Повернулися. Я ставлю на голосування прийняти закон 9073 в редакції. Прошу голосувати, голосуємо». Для такого оголошення головуєчому було потрібно від п'яти до десяти секунд, тобто з моменту оголошення про початок голосування за законопроект № 9073 та до закінчення такого голосування насправді могло пройти 25–26 секунд. При цьому головуєчий навіть не спробував відкрити обговорення тексту законопроекту № 9073 в сесійній залі парламенту. Це вже не просто очевидна профанація законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, а відверті політичні маніпуляції, що межують із шахрайством та свідчать про порушення і головуєчим, і іншими парламентарями, які проголосували за законопроект № 9073, присяги народного депутата України, згідно з якою вони взяли на себе зобов'язання «додержуватися Конституції України та законів України,

виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (частина перша статті 79 Конституції України).

Слід також звернути увагу на той факт, що переважна більшість парламентарів взагалі не мала й, скоріше за все, не могла мати перед собою тексту законопроекту № 9073, оскільки у порядку денному він не зазначався, а отже, парламентарі мали дуже й дуже примарне та поверхневе уявлення про його зміст (адже попереднє голосування відбулося майже за місяць до остаточного голосування). Народні депутати України і на момент голосування, і до цього моменту не бачили тексту законопроекту № 9073, за який голосували, та не мали реальної змоги ознайомитися із його змістом з огляду на таке несподіване та неочікуване багатьма народними депутатами України голосування. Крім того, про його редакцію, яка виносилася на остаточне голосування, не було оголошено. Отже, з самого початку голосування за законопроект № 9073 мало відверто маніпулятивний та навіть провокаційний характер і відбувалося навмання.

До того ж зіставлення текстів законопроекту № 9073, внесеного суб'єктами права законодавчої ініціативи 26 серпня 2011 року, та Закону № 5029, прийнятого 3 липня 2012 року, свідчить, що жодних відмінностей між ними не було, а помилки, що були в законопроекті № 9073, залишилися і в Законі № 5029. Про очевидну недбалість ініціаторів законопроекту № 9073 свідчить наявність у Законі № 5029 17 некоректних посилань на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8, які зберігалися в Законі № 5029 до останнього дня його чинності.

Таким чином, на доповнення до аргументів, викладених у мотивувальній частині Рішення щодо порушення конституційно встановленої процедури розгляду та ухвалення законів, слід зауважити, що при прийнятті Закону № 5029 були порушені і право законодавчої ініціативи, що перш за все належить народним депутатам України, і право народних депутатів України взяти участь у обговоренні законопроектів, а також вимога щодо врахування висновку профільного парламентського комітету під час розгляду законопроекту.

6. У тексті Рішення доцільно було б також зазначити, що з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення, яким Закон № 5029 визнано неконституційним, поновлюється дія Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8312–ХІ зі змінами та Постанови Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 року № 8313–ХІ, які були визнані такими, що

втратили чинність, на підставі пункту 2 розділу Х «Прикінцеві положення» Закону № 5029. Однак Закон № 5029 втратив чинність у зв'язку з визнанням його неконституційним. Так само має відновитися дія попередніх редакцій інших нормативно-правових актів, до яких було внесено зміни Законом № 5029. При цьому слід було б наголосити, що зазначені акти мають діяти лише у частині, що не суперечить Конституції України (з огляду на вимоги пункту 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України). Аналогічні наслідки настали у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України Рішення від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, у результаті якого положення Закону України «Про Конституційний Суд України» відновили свою дію в попередній редакції.

Суддя
Конституційного Суду України

В. П. 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 засади державної мовної політики»**

Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі — Закон).

У цілому підтримуючи визнання Конституційним Судом України неконституційним Закону через те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру його ухвалення, вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викласти окрему думку щодо концептуальних недоліків аргументації Рішення.

1. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення містяться такі висновки Конституційного Суду України:

— процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу — шляхом внесення пропозицій до нього (абзац дев'ятий);

— реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів (абзац десятий);

— процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України — це обговорення законопроекту (пропозицій до проекту закону) та голосування щодо нього (абзац одинадцятий);

— право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них (абзац другий підпункту 2.1).

Вважаю, що розуміння органом конституційної юрисдикції змісту визначеного у статті 93 Основного Закону України права законодавчої ініціативи завуальовано відображає існуюче законодавче регулювання, а саме релевантні положення Регламенту Верховної Ради України,

затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі — Регламент Верховної Ради України). Так, відповідно до статті 89 Регламенту Верховної Ради України право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України, зокрема, законопроектів, пропозицій та поправок до них (пункти 1, 3, 4 частини п'ятої); пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання (частина сьома); 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 (частина дев'ята).

Дослідивши матеріали справи, у тому числі дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), Конституційний Суд України констатував, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин, як: відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; включення проекту Закону до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення; відсутність обговорення проекту Закону у другому читанні; позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону (абзаци другий — п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, визначену положенням частини першої статті 93 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, аргументуючи Рішення, Конституційний Суд України припустився серйозної концептуальної помилки, а саме розкрив зміст конституційно визначеного права законодавчої ініціативи на підставі відповідних положень Регламенту Верховної Ради України, хоч і не посилався на них. Однак згідно з Конституцією України Регламентом Верховної Ради України можуть встановлюватися лише порядок роботи парламенту (частина п'ята статті 83); засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина дев'ята статті 83); порядок здійснення повноважень Головою Верховної Ради України (частина третя статті 88).

Отже, ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України дійшов хибного висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, встановлену положенням частини першої статті 93 Основного Закону України.

2. Конституція України є цілісним і системним актом установчої влади, який має найвищу юридичну силу. Конституційні приписи мають автономне значення, хоча й можуть бути розвинуті в законах України, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У законодавстві України не може визначатися чи підмінятися сутність конституційних норм.

Конституційний Суд України неодноразово та послідовно наголошував, що неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт Верховної Ради України, у процесі прийняття, ухвалення якого або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими правовими актами, зокрема Регламентом Верховної Ради України (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 11 липня 2002 року № 46-у/2002, від 20 листопада 2003 року № 51-у/2003, від 19 лютого 2004 року № 15-у/2004, від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011, від 30 січня 2013 року № 4-у/2013, від 16 вересня 2014 року № 79-у/2014, від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015, від 12 жовтня 2016 року № 66-у/2016, від 6 липня 2017 року № 12-у/2017).

Відповідно до статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (частина перша); законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово (частина друга).

Дотримуюся думки, що в частині першій статті 93 Основного Закону України встановлено коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, тобто правом вносити до Верховної Ради України відповідні проекти законів, якому кореспондує обов'язок парламенту їх розглянути та прийняти відповідні рішення. Таке розуміння змісту положення частини першої статті 93 Конституції України впливає, зокрема, з частини другої цієї статті, у якій ідеться саме про законопроекти, визначені главою держави як невідкладні, й обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово. Обов'язок розглядати проекти законів та приймати відповідні рішення впливає з конституційного статусу Верховної Ради України як єдиного органу зако-

нодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Окреслені правовідносини визначають два принципово різних напрями демократичної процедури розгляду проектів законів, а саме: 1) реалізація главою держави, парламентарями та урядом конституційної прерогативи ініціювати у Верховній Раді України розгляд нею певних законопроектів; 2) здійснення законотворчої діяльності виключно парламентом, без участі суб'єктів права законодавчої ініціативи, відповідно до процедурних правил, передбачених законами України, зокрема Регламентом Верховної Ради України.

Наведене опосередковано підтверджується закріпленням у статті 94 Конституції України інститутом вето Президента України, який полягає в тому, що глава держави повертає до парламенту для повторного розгляду закон, підписаний Головою Верховної Ради України, зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями.

Більше того, згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України положення статті 93 Конституції України в цілому регулюють відносини, які виникають на стадії ініціювання законопроекту шляхом внесення його до Верховної Ради України (перше речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001); 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; зокрема, за змістом частини другої статті 96 Конституції України проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001).

Варто зазначити, що вказані юридичні позиції були сформульовані Конституційним Судом України у 2001 році стосовно статті 93 Конституції України у її першій редакції, тобто у редакції від 28 червня 1996 року, коли до суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, належав також Національний банк України. Однак, на мою думку, викладене жодним чином не скасовує обов'язковості цих юридичних позицій і не применшує їх значення, вони залишаються актуальними та мали бути враховані Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи.

До того ж згідно з Основним Законом України проект закону про утворення, реорганізацію і ліквідацію суду вноситься до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (частина друга статті 125); законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною чи двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту (стаття 154, частина перша статті 156).

Необхідно також мати на увазі, що за Словником синонімів української мови (Київ: Наукова думка, 2001) синонімами (словами, близькими або тотожними за значенням) до слова «ініціатива» є слова «почин», «починання» — перші моменти вияву якоїсь дії, стану, початок; розпочата кимось робота, справа, тобто перший крок у якій-небудь справі, який хто-небудь здійснює. Відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника (Київ: Юридична думка, 2012) законодавча ініціатива — це внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів до парламенту.

Отже, вважаю, що положення частини першої статті 93 Конституції 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.

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. 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 засади державної мовної політики»**

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон). Як на підставу для визнання неконституційним Закону Конституційний Суд України (далі — Суд) вказав на порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення.

Рішення є довгоочікуваним і надзвичайно важливим для українського суспільства, адже в результаті його прийняття нарешті втратив чинність вочевидь антиконституційний, вкрай ганебний і небезпечний законодавчий акт, «ухвалення» та подальша дія якого спричинили тяжкі наслідки для України. Суд у Рішенні вперше дав системну оцінку неприйнятності порушень встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення правових актів парламентом (зокрема, стосовно неособистого голосування народних депутатів України), що сприятиме подальшому підвищенню правової охорони Конституції України у законотворенні.

Проте визнання Закону неконституційним лише з формальних (процесуальних) підстав без детального і ґрунтового аналізу його змісту є суттєвим недоліком Рішення, оскільки залишає неусунутими низку загроз конституційному ладу України в частині визначення та реалізації державної мовної політики, зокрема стосовно конституційного статусу української мови як державної, мов національних меншин України, їх розвитку, функціонування та використання.

1. Відмовившись перевіряти на відповідність Конституції України зміст Закону, Суд мотивував це тим, що «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).

Але такий висновок Суду не ґрунтується на Конституції України, яка не містить жодних заборон здійснювати перевірку на конституційність змісту закону (іншого акта) у разі виявлення порушень конституційної процедури його розгляду та ухвалення. Відповідно до статті 152 Конституції України «закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності».

Таким чином, у статті 152 Основного Закону України визначено дві підстави визнання закону та іншого акта неконституційним: 1) невідповідність акта (його окремого положення) Конституції України; 2) порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності. Конституція України не передбачає обмежень щодо застосування вказаних підстав, тож закон або інший акт може бути визнаний неконституційним як з однієї підстави окремо, так і з обох підстав одночасно. Отже, встановлення Судом порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення закону (іншого акта) є самостійною і достатньою підставою для визнання його неконституційним повністю, але ця обставина жодним чином не позбавляє Суд можливості перевірити зміст оспорюваного закону (іншого акта) на предмет його відповідності Основному Закону України.

Натомість у Рішенні Суд однозначно і категорично констатував, що у випадку порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом «конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення» (процедуру набрання чинності законом як підставу для визнання закону неконституційним він чомусь не вказав). Відтак Суд у Рішенні сформулював юридичну позицію, якою виключив можливість перевірки змісту закону або іншого акта на відповідність Конституції України у всіх тих випадках, коли одночасно з цим питанням суб'єкт звернення до Суду порушує питання про визнання акта неконституційним ще й з підстави порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності.

Крім того, у вказаній позиції Суд допустився ще однієї грубої помилки, оскільки його конституційному контролю підлягає не «встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення закону» (Суд не може перевіряти те, що встановлено Основним Законом

України), а її дотримання (відповідність діяльності парламенту такій процедурі).

Отже, вказавши, що у разі порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення, Суд неправильно інтерпретував зміст положень частини першої статті 152 Основного Закону України, безпідставно обмежив свої конституційні повноваження і свідомо ухилився від виконання свого основного завдання — утвердження верховенства Конституції України.

2. Суд зобов'язаний був дати відповідну конституційно-правову оцінку Закону, оскільки він є антиконституційним за своїм змістом. Закон, авторами якого формально вважаються С. Ківалов і В. Колесніченко, має вочевидь антиукраїнське спрямування — його прийняття заклало законодавчу основу для чергового етапу системної русифікації України. Реальною двоєдиною метою Закону було нівелювання конституційного статусу української мови як державної і надання усупереч Конституції України такого статусу російській мові та вивіщення її над іншими мовами національних меншин України, що є абсолютно неприпустимим з огляду на значення та функції української мови у становленні, функціонуванні та розвитку України як суверенної і незалежної держави. Закон закладав нормативні основи для руйнації Української держави.

Суд мав унікальний шанс зробити істотний внесок у розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України та вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України. Системне дослідження Судом положень Закону на предмет їх відповідності Основному Закону України сприяло б усуненню (мінімізації) тих факторів, які штучно створили «мовну проблему» в Україні та передумови посилення напруги в суспільстві на мовному ґрунті, сепаратистських процесів, ризиків для суверенітету і територіальної цілісності України.

Отже, Суд не лише мав право, а й був зобов'язаний здійснити перевірку змісту Закону на конституційність з огляду на низку важливих факторів. Передусім це зумовлювалося:

— особливою важливістю предмета розгляду у цій справі. Конституційні положення про українську мову як державну та мови національних меншин України є складовою конституційного ладу в Україні, право визначати і змінювати який належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими

особами. Державна мова, як визначальний чинник існування держави Україна, як духовна цінність Українського народу, потребує виняткового конституційного захисту та особливої уваги з боку держави, у цьому разі — Суду;

— складною мовною ситуацією, яка виникла в Україні і вирішення якої стало однією з ключових соціально-політичних проблем, що негативно впливає на демократичний розвиток України як суверенної, незалежної, правової держави. Українська мова, яка має конституційний статус державної і повинна відігравати ключове значення у забезпеченні суспільної та територіальної єдності України, у Законі отримала вочевидь неадекватне законодавче закріплення;

— потребою запобігання порушенням законодавцем Конституції України при подальшому законодавчому врегулюванні порядку забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови, а також гарантуванні вільного розвитку, використання та захисту мов національних меншин України, необхідність у чому виникла після втрати чинності Законом у результаті визнання його неконституційним. Оцінка Судом змісту Закону на предмет його відповідності Конституції України сприяла б недопущенню у подальшому прийняття парламентом законів щодо державної мови та мов національних меншин України у редакції, аналогічній редакції Закону.

Зрештою, питання про відповідність Конституції України змісту Закону Суд повинен був вирішити на підставі конституційних приписів статей 147, 150, 152 Основного Закону України.

3. У Суду було достатньо можливостей для здійснення перевірки змісту Закону на предмет його відповідності Конституції України.

По-перше, Суд міг використати свої попередні напрацювання з аналогічних питань і ухвалити Рішення, яке б ґрунтувалося на юридичних позиціях, які ним були сформульовані у попередніх рішеннях, зокрема у справі про застосування української мови (Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99) та у справі про мову судочинства (Рішення Суду від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008).

По-друге, Суд мав у своєму розпорядженні експертні висновки, результати наукових досліджень, аналітичні та довідково-інформаційні матеріали, нормативно-правові акти, міжнародні документи тощо, на підставі яких міг здійснити належну оцінку як кожного оспорюваного положення Закону, так і його змісту в цілому.

По-третє, Суд мав більш ніж достатньо часу для ретельного і ґрунтовного дослідження змісту Закону, адже розгляд цієї справи тривав 3,5 роки (упродовж трьох років розгляд цієї справи умисно гальмував-

ся). Слід зауважити, що ця справа розглядалася у формі усного слухання, під час якого виступали учасники конституційного провадження, експерти з мовних питань. Наразі незрозумілим є те, для чого було витратити колосальні людські та матеріальні ресурси, якщо Суд не мав наміру здійснювати змістової оцінки навіть ключових положень Закону.

По-четверте, на розгляд Суду мною були підготовлені і внесені пропозиції до проекту Рішення, які стосувалися оцінки конкретних положень Закону на їх відповідність Конституції України.

Так, пропонувалося визнати неконституційними:

1) преамбулу Закону, яка передбачала, 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 функціонування державної мови та застосування мов національних меншин України) встановлені безпосередньо Конституцією України, зокрема її статтями 10, 11, 12, 53. Визначивши Законом «засади державної мовної політики», Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила приписи статей 5, 6, 8, 10, 19, 85, 92 Конституції України;

2) частину першу статті 1 Закону, відповідно до якої «державна мова — закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо».

Таке законодавче визначення поняття державної мови не відповідає її конституційному статусу, визначеному у статті 10 Конституції України, та не узгоджується з юридичними позиціями Суду стосовно розуміння державної мови в Україні і сфери її застосування.

Суд уже констатував, що «положення про українську мову як державну містяться у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10

Конституції України, як і інших статей розділу I «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99);

3) положення частини другої статті 5, частин першої, другої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої, другої, третьої статті 12, статті 13, частин першої, другої, третьої статті 14, статті 15, частини першої статті 25, частини першої статті 27 Закону, оскільки вони створюють законодавчі передумови для домінування регіональної мови над державною, використання регіональної мови замість державної (або паралельно з нею) у тих сферах суспільного життя, у яких державна мова має бути обов'язковим засобом спілкування.

Відповідно до цих законодавчих положень українська мова набуває другорядного значення, її конституційний статус як державної мови нівелюється, що суперечить статті 10 Конституції України;

4) положення частини першої статті 10, статей 11, 12, 14—18, 20—26, якими регіональну мову запроваджено в усі сфери суспільного життя (у тому числі публічну), а також положення частини третьої статті 6 Закону, яким встановлено, що «обов'язковість застосування державної мови чи сприяння її використанню у тій чи іншій сфері суспільного життя не повинні тлумачитися як заперечення або применшення права на користування регіональними мовами або мовами меншин у відповідній сфері та на територіях поширення».

Вказані законодавчі положення суперечать частині першій статті 10 Конституції України, якою українській мові надано статус державної. Такий статус української мови повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99);

5) положення частини третьої статті 7, частини сьомої статті 20 Закону, якими встановлено, що до кожної регіональної мови або мови меншин України застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення; за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної

території; в усіх загальних середніх навчальних закладах забезпечується вивчення державної мови і однієї з регіональних мов або мов меншин; обсяг вивчення регіональних мов або мов меншин визначається місцевими радами відповідно до законодавства про освіту з урахуванням поширеності цих мов на відповідній території.

Вказані законодавчі положення суперечать вимогам статей 10, 11, пункту 4 частини першої статті 92, частин першої, третьої статті 140, частин першої, другої статті 143 Основного Закону України. Конституцією України встановлено, що порядок застосування мов визначається виключно законом (стаття 92). Це пояснюється тим, що питання застосування мов є питанням загальнодержавного значення, а тому воно не може вирішуватися підзаконними актами, у тому числі актами органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання лише місцевого значення в межах Конституції та законів України (стаття 140 Конституції України). Основний Закон України не наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями стосовно прийняття рішень з питань загальнодержавного значення. Таким чином, питання застосування державної мови або мов національних меншин України можуть вирішуватися лише законами, а не актами органів місцевого самоврядування або будь-якими іншими актами, оскільки застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (частина п'ята статті 10 Конституції України);

б) положення частин першої, другої, третьої статті 14 Закону, якими передбачено, що у межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 Закону, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами); держава гарантує можливість здійснювати судові провадження цією регіональною мовою (мовами); необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів; допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених відповідною регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову (частини перша, друга, третя).

Вказані положення не відповідають вимогам статей 10, 127 Конституції України. За юридичною позицією Суду діяльність органів судової влади належить до публічної сфери суспільного життя, у якій державна мова визнана обов'язковим засобом спілкування. Конституційне, адміністративне, господарське, кримінальне та цивільне судочинство є процесуальними формами правосуддя і охоплює порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення

судового рішення. Державною мовою здійснюються ведення судового процесу, складання судових документів та інші процесуальні дії і відносини, що встановлюються між судом та іншими суб'єктами на всіх стадіях розгляду і вирішення судових справ. Суди реалізують державну мову у процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99; пункт 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008);

7) положення частини другої статті 7, частини першої статті 10, частини п'ятої статті 11, частин першої, третьої статті 18, частин першої статті 22, частини третьої статті 28 Закону, якими особливий статус надано російській мові, яка за Конституцією України є лише однією з мов національних меншин України. Зокрема, російська мова наданими їй виключними перевагами, з одного боку, фактично прирівняна до державної (української) мови, з другого — юридично вивіщена над іншими мовами національних меншин України. У прихованій формі Законом російській мові по суті надано статус другої державної (квазі-офіційної) мови, яка на переважній території України у публічних сферах соціального життя могла застосовуватися нарівні (в окремих випадках — навіть ширше) з українською мовою як державною. У такий спосіб у статтях 11, 12, 13, 14, 15 Закону принижено конституційний статус української мови як державної.

Вказані положення Закону суперечать вимогам статей 8, 10, 11, 24 Конституції України.

Виходячи з викладеного мною також пропонувалося, щоб у Рішенні Суд зробив два важливі висновки. По-перше, про те, що, визначивши у Законі поняття «державна мова», яке суперечить її конституційному статусу (стаття 10 Конституції України), і врегулювавши відповідно до цього визначення порядок функціонування української мови як державної та застосування мов національних меншин України, Верховна Рада України усупереч приписам Основного Закону України (статті 5, 155, 156) змінила конституційний лад України. Ухвалений Верховною Радою України акт не відповідає вимогам статей 5, 6, 8, 10, 11, частини другої статті 19, частин першої, другої статті 24, статті 85, пункту 4 частини першої статті 92, частини третьої статті 127, частин першої, третьої статті 140, частин першої, другої статті 143

Конституції України. По-друге, про те, що вказані невідповідності Закону Конституції України мають системний характер, що також дає підстави для визнання Закону неконституційним повністю.

Однак, незважаючи на очевидну неконституційність наведених положень Закону, конституційний обов'язок та об'єктивну потребу вирішити питання про його відповідність Конституції України, Суд навіть не став розглядати пропозиції щодо оцінки змісту Закону.

Відмовившись з надуманих підстав це робити, Суд повною мірою не виконав своєї конституційної функції захисту Конституції України. Адже ефективний її захист полягає не тільки (а нерідко — і не стільки) у визнанні акта (його окремого положення) неконституційним у разі його невідповідності Основному Закону України, а й у належному мотивуванні такого рішення з викладом розуміння відповідних конституційних положень, наведенням переконливих аргументів щодо неконституційності акта (його окремого положення), визначенням правових орієнтирів для подальшої законодавчої та правозастосовної діяльності.

Ухилившись від перевірки змісту Закону на відповідність Конституції України, Суд ухвалив Рішення за логікою: важливим є результат (визнання Закону неконституційним), а засоби (підстави), якими він досягається, — другорядними. Але такий підхід має суто формальний характер і є хибним за своєю суттю, оскільки ґрунтується на недооцінці суспільної та державної місії Суду зі здійснення ним конституційного контролю, безпідставно звужує конституційну компетенцію Суду, а отже, применшує роль Суду — утверджувати верховенство Конституції України.

Ухваливши Рішення про визнання неконституційним Закону лише з підстави порушення парламентом встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, Суд не дав відповідей на актуальні питання щодо законодавчого визначення мовної політики держави, забезпечення статусу української мови як державної та захисту мов національних меншин України, на які так очікувало суспільство. Зауважу, що після ухвалення Судом Рішення Верховній Раді України достатньо буде забезпечити дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення нового закону про мови, що зовсім не виключає прийняття такого акта в редакції, аналогічній редакції Закону.

Суддя
Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мойсика В. Р.
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»

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон). Зокрема, Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону 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 Закону, що є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України (абзаци одинадцятий, дванадцятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Водночас, незважаючи на те, що народні депутати України в конституційному поданні обґрунтовують неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону, Конституційний Суд України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення вказав, що «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».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. У цілому погоджуючись з висновком Конституційного Суду України про неконституційність Закону внаслідок порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення, категорично не погоджуюсь з відмовою Конституційного Суду України, яка, по суті, впливає зі змісту пункту 5 мотивувальної частини Рішення, розгля-

нути на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, які оспорується народними депутатами України у конституційному поданні. Така моя незгода обумовлена тим, що надана Конституційним Судом України інтерпретація змісту положень Закону насамперед слугувала б певним дороговказом законодавцю в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні, що відповідає частині п'ятій статті 10 Конституції України, та сприяла б всебічному розвитку і функціонуванню української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, як того вимагає частина друга статті 10 Конституції України.

Як відомо, на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти, які безпосередньо стосуються мовного питання, а саме: проект Закону про мови в Україні (реєстр. № 5556 від 19 грудня 2016 року), проект Закону про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні (реєстр. № 5669 від 19 січня 2017 року), проект Закону про державну мову (реєстр. № 5670 від 19 січня 2017 року). З огляду на це, на мою думку, Конституційний Суд України, окрім констатації порушень конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону, повинен був дати оцінку змісту його оспорюваних положень.

У контексті викладеного вважаю, що юридична позиція, сформульована Конституційним Судом України у пункті 5 мотивувальної частини Рішення, за якою у випадку порушення парламентом встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом конституційному контролю підлягає не зміст закону, а лише встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення, є неправильною та необґрунтованою, оскільки Суд у Рішенні не дав тлумачення частині першої статті 152 Конституції України, за якою «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». Тлумачення цього конституційного припису не було дано Конституційним Судом України і в інших його рішеннях, в яких Суд визнавав оспорювані закони неконституційними в цілому лише на підставі недотримання парламентом встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності відповідними законами (зокрема, рішення 1998, 2009, 2010, 2011 років).

Більше того, вважаю таку практику Конституційного Суду України неприйнятною, а сформульовану ним у пункті 5 Рішення юридичну

позицію неконституційною, такою, що суперечить положенням частини першої статті 152 Основного Закону України, особливо зважаючи на запроваджений нещодавно інститут конституційної скарги. Адже гіпотетично можливе виникнення випадків, за яких застосування наведеної вище юридичної позиції Конституційного Суду України призводитиме до порушення конституційних прав громадян (зокрема, в разі визнання Судом оскаржуваного закону неконституційним лише через недотримання парламентом конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності відповідним законом, який за своїм юридичним змістом відповідатиме конституційним приписам). Формулюючи такі юридичні позиції, на мою думку, Конституційний Суд України фактично створює норму Конституції України, що, звісно, виходить за межі його повноважень. Отже, Суд мав перевірити Закон на відповідність Основному Закону України не лише в частині додержання встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні.

Так, автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11–15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності — складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

У своїй окремій думці я дам оцінку змісту вказаних оспорюваних положень Закону, акцентуючи увагу на ключових аспектах, доктринальних підходах та правових принципах, які мають бути враховані законодавцем у процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

2. Даючи оцінку змісту оспорюваних положень Закону, на мою думку, насамперед слід виходити з доктрини конституційних ціннос-

тей і обмеження повноважень парламенту в контексті заборони узурпації державної влади. Цю доктрину я детально виклав у підпункті 2.1 пункту 2 окремої думки стосовно Рішення Конституційного Суду України 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.

Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1 Основного Закону України). Це конституційне положення має ключове значення для визначення концептуальних засад становлення і розвитку української державності, зокрема для сприйняття української мови як спільного природного права відповідного етносу, завдяки чому Українська держава як державне утворення ідентифікується з титульною нацією — українською, важливості забезпечення функціонування української мови як єдиної державної мови на території України крізь призму розуміння державної мови як атрибута державності та елемента конституційного ладу. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визнаних прав і свобод людини і громадянина (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005), в тому числі мовних прав і свобод при встановленні порядку застосування мов.

Згідно з Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); 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).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом:

— «Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний 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)»;

— «гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким 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) (абзац другий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини)».

Згідно зі статтею 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга); норми Конституції України є нормами прямої дії (частина третя). За юридичною позицією Конституційного Суду України 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 (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Крім того, положеннями Основного Закону України встановлено, що:

— чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9);

— усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21);

— права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (частина перша статті 22);

— конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22);

— при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22);

— не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частина друга статті 24).

3. Основоположні принципи державної мовної політики закріплені в низці статей Конституції України, а саме:

— державною мовою в Україні є українська мова (частина перша статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України це положення треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства);

— держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (частина друга статті 10); за юридичною позицією Конституційного Суду України публічними сферами, в яких застосовується державна

мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо); до сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами; зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України та Національної гвардії України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо; законодавчо визначеним є також питання про застосування української мови та інших мов у навчальному процесі в державних навчальних закладах України (абзаци четвертий, п'ятий, шостий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови);

— в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10); як зазначив Конституційний Суд України, «гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України; зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифікована Україною 9 грудня 1997 року, зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції)» (абзаци шостий, сьомий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови); «Законом України від 15 травня 2003 року ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Цим Законом передбачено, що «положення Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської» (стаття 2). «При застосуванні положень Хартії заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх

сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до статті 2 цього Закону поширюються положення Хартії» (стаття 5). Згідно зі статтею 12 зазначеної Хартії Україна взяла на себе зобов'язання, в межах території, на якій такі мови використовуються, і якщо органи державної влади мають компетенцію, повноваження або відіграють певну роль у цій сфері, сприяти доступу регіональними мовами або мовами меншин до творів, що створюються іншими мовами, підтримуючи і розвиваючи діяльність у галузі перекладу, дублювання, озвучування і субтитрування (підпункт «с» пункту 1)» (абзац третій пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007);

— держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування (частина четверта статті 10);

— застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (частина п'ята статті 10);

— держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11);

— Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (стаття 12);

— громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (частина п'ята статті 53);

— права корінних народів і національних меншин визначаються виключно законами України (пункт 3 частини першої статті 92);

— порядок застосування мов визначається виключно законами України (пункт 4 частини першої статті 92);

— володіння державною мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття посад Президента України (частина друга статті 103), судді (частина третя статті 127), судді Конституційного Суду України (частина четверта статті 148);

— забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим належить до відання Автономної Республіки Крим (пункт 8 частини першої статті 138).

Указані конституційні засади та юридичні позиції Конституційного Суду України, на моє переконання, є базовими як при вирішенні питань конституційності оспорюваних положень Закону, так і в процесі подальшого законодавчого врегулювання порядку застосування

мов в Україні та забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

З огляду на викладене слід звернути увагу законодавця на таке. У преамбулі Закону передбачено, що «цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні». Але такі засади визначаються наведеними вище приписами Конституції України, а предметом регулювання закону є порядок застосування мов (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92 Основного Закону України).

4. Концептуальним недоліком Закону є те, що в ньому мова розглядається не як засада конституційного ладу, одна з найважливіших етнонаціональних ознак, а як територіальна ознака, на що вказує аналіз змісту термінів, визначених у статті 1 Закону («Визначення термінів»). Такий підхід законодавця, на мою думку, не узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними, зокрема, в рішеннях від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини) та від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Стаття 10 Конституції України чітко регламентує, що державною мовою в Україні є українська мова, і закріплює обов'язок держави щодо забезпечення її всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України визнано одним із пріоритетів національних інтересів України і Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964–IV (абзац шостий статті 6). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі.

Конституційний Суд України вже наголошував, що державна мова є складовою конституційного ладу в державі, і зазначав, зокрема, таке: «Положення про українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в

Україні належить виключно народів (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови).

Отже, державна мова є невід'ємною ознакою держави та елементом її конституційного ладу. Водночас, маючи де-юре статус державної, з прийняттям Закону українська мова де-факто перестала бути такою.

По-перше, за статтею 1 Закону «державна мова — закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо». На мою думку, таке визначення державної мови в системному зв'язку з концептуальними засадами та оспорюваними положеннями Закону суперечило приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки дозволяло поширити поняття державної мови не лише на українську, а й на іншу мову, насамперед російську — мову нинішнього агресора. Адже на конституційному рівні державна мова визначена частиною першою статті 10 Конституції України і це українська мова, а Закон був частиною «законодавства», положення якого про обов'язковість у відповідних випадках застосування російської мови підпадали під визначене ним самим поняття державної мови, відтак «завдяки» Закону в Україні в позаконституційний спосіб російська мова фактично набула статусу державної та зберігала його протягом майже п'яти з половиною років (!).

По-друге, законодавець не врахував якісної відмінності правового статусу і функцій української мови як єдиної державної мови в Україні від правового статусу інших мов, поширених на території держави. Зокрема, аналіз положень частин першої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої, другої, третьої статті 12, статті 13, частин першої, другої, третьої статті 14, статті 15, частини першої статті 25, частини першої статті 27 Закону в системному зв'язку з положеннями інших його статей дає підстави для висновку, що вони створювали законодавчі передумови для домінування регіональної мови над державною, можливості використання регіональної мови замість державної (або паралельно з нею) у тих сферах соціального життя, у яких державна мова має бути обов'язковим засобом спілкування (в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судочинства, у сферах економічної і соціальної діяльності, інформації та зв'язку).

Відповідно до вказаних законодавчих положень українська мова набуває другорядного значення, її конституційний статус як державної мови нівелюється, що суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України (детальніше про це йтиметься в наступному пункті окремої думки). Такий підхід законодавця, на моє переконання, послаблює роль української мови в державотворчих процесах. По суті, це намагання законодавця звузити межі функціонування (сфери використання) української мови як єдиної державної мови шляхом заміни її російською мовою, спроба у позаконституційний спосіб змінити конституційний лад в Україні.

До речі, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону також зосередила увагу законодавця на тому, що «хоча проект закону не надає російській мові ніякого додаткового офіційного статусу, він може сприйматися як спроба розширити сферу використання російської мови в країні та як крок до практичної офіційної двомовності. Тому вона порушує численні питання про невідповідність Українській Конституції та її положенням стосовно захисту мови, зокрема статті 10, та відповідним міжнародним договорам, зокрема Мовній хартії та Рамковій конвенції» (пункт 18), а також підкреслила небезпеку, що ставлення до російської мови на однаковому рівні з українською мовою буде зменшувати інтегративні сили української мови і ставить під загрозу роль, яку має відігравати єдина державна мова (пункт 24).

Отже, з правового погляду прийняття Закону можна розцінювати як посягання на основи конституційного ладу держави.

Таким чином, прийнявши Закон, який фактично надав російській мові статус другої державної мови, Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, встановлених статтею 85 Конституції України, фактично посягнувши на конституційний лад в Україні, адже мова є складовою конституційного ладу в Україні, зміна якого є виключною прерогативою Українського народу, а не законодавця. І саме крізь призму цього аспекту я вбачаю порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення Закону: запровадження двомовності в країні може бути здійснене лише шляхом внесення змін до статті 10 Конституції України і тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, тобто шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом. Таким чином, Верховна Рада України порушила приписи частини третьої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини п'ятої статті 10, частини другої статті 19, статті 85, пункту 4 частини першої статті 92 Основного Закону України.

5. Оцінка конституційності оспорюваних положень Закону.

5.1. За статтею 11 Закону «основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова (мови). У листуванні цих органів з органами державної влади вищого рівня дозволяється застосовувати цю регіональну мову (мови)» (частина перша); «посадові та службові особи зобов'язані володіти державною мовою, спілкуватися нею із відвідувачами, а в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, з відвідувачами, що вживають регіональну мову (мови), — цією регіональною мовою (мовами). Особам, що вживають регіональну мову (мови), забезпечується право подавати усні чи письмові заяви та отримувати відповіді на них цією регіональною мовою (мовами)» (частина третя); «тексти офіційних оголошень, повідомлень виконуються державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова (мови), за рішенням місцевої ради такі тексти можуть розповсюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)» (частина п'ята); «найменування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій, написи на їх печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках і табличках виконуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за рішенням місцевої ради з урахуванням стану регіональної мови зазначені найменування і написи можуть виконуватися державною і регіональною мовою (мовами)» (частина шоста).

5.1.1. Що стосується частини першої статті 11 Закону, то аналіз змісту цього законодавчого положення вказує на те, що визначений у ньому порядок використання на місцевому рівні регіональної мови (мов) дає можливість усім посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації регіональну мову (мови) без одночасного застосування державної (тобто замість державної мови).

Зокрема, норма про те, що «основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самовряду-

вання є державна мова» має логіко-семантичну суперечність, оскільки поняття «основна мова» і «державна мова» не є тотожними. Так, жодне зі значень прикметника «основний» не має значення «обов'язковий» (Словник української мови. — Т. 5, 1974. — С. 777), а поняття «державна мова» передбачає її обов'язковість (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови). Отже, вжитий у першому реченні частини першої статті 11 Закону термін «основна мова» фактично змінює правовий статус державної мови, нівелюючи її обов'язковість і прирівнюючи за статусом до регіональних мов. Таким чином, слід погодитися з висновком науковців про те, що за такого формулювання частини першої статті 11 Закону державна мова хоча і може мати статус обов'язкової, проте у використанні на певних територіях України де-факто може бути вторинною, а не основною.

У частині першій статті 11 Закону не передбачено конкретного та вичерпного переліку умов, яким повинна відповідати регіональна мова (мови), що є об'єктом визначених у цьому положенні правовідносин. Воно є відсильним і для встановлення цих умов відсилає до частини третьої статті 8 Закону, за якою «кожному гарантується право на захист у відповідних державних органах і суді своїх мовних прав і законних інтересів, мовних прав і законних інтересів своїх дітей, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, юридичних і фізичних осіб, якими порушуються мовні права і свободи людини і громадянина». Отже, жодних критеріїв для регіональних мов або мов меншин, що можуть використовуватися для цілей Закону, наведено положення статті 8 не встановлює.

Отже, частина перша статті 11 Закону суперечить вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України, оскільки вона фактично змінює статус державної мови, опосередковано зрівнюючи з її статусом регіональні мови шляхом надання можливості всім посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування використовувати у роботі, діловодстві і документації замість державної мови регіональну, насамперед російську мову — мову нинішнього агресора.

5.1.2. Щодо частини третьої статті 11 Закону варто зазначити таке. Зі статусу української мови як державної випливає обов'язок державних службовців володіти державною (українською) мовою та неодмінно використовувати лише її при виконанні своїх повноважень. Зважаючи на те, що жодна з мов національних меншин в Україні не має статусу державної, законодавець не може встановлювати для гро-

мадян обов'язкової вимоги щодо володіння такими мовами при здійсненні ними повноважень у публічній сфері.

Оспорюваним положенням Закону законодавець фактично встановлює нову умову для зайняття посади в певній установі, а саме володіння регіональною мовою (мовами), та визначає цю вимогу обов'язковою для прийняття на роботу. При цьому зі змісту частини третьої статті 11 Закону не зрозуміло, на яке коло суб'єктів поширюються визначені в ній правовідносини, адже посадові і службові особи працюють у різних органах, установах тощо. Втім, такого критерію добору службових кадрів, як обов'язкове володіння мовою (мовами) національних меншин законодавство України не містить, а тому положення частини третьої статті 11 Закону, яке покладає на посадових і службових осіб обов'язок вживати регіональну мову (мови) в спілкуванні з відвідувачами в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), та відповідати цією мовою (мовами) на їхні усні та письмові заяви, суперечить приписам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Крім того, нечіткий та неоднозначний зміст частини третьої статті 11 Закону на практиці може призвести до численних юридичних колізій, що вказує на невідповідність цього положення Закону принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Доречно також зазначити, що міжнародні акти забороняють підтримку регіональних мов або мов національних меншин, яка зашкодить функціонуванню державної мови. Так, у преамбулі Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі — Мовна хартія) наголошено, що «захист і підтримка регіональних або міноритарних мов не повинні здійснюватися на шкоду офіційним мовам і необхідності їх вивчати», а в пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року (ратифікованої Законом України від 9 грудня 1997 року № 703/97—ВР) зазначено, що «насправді знання офіційних мов є чинником суспільної злагоди та єдності» (пункт 78). Отже, застосований у цих міжнародно-правових актах засадничий філософський підхід ґрунтується на повазі до принципів національного суверенітету та територіальної цілісності, за їх цілями не стоїть сприяння будь-якому відокремленню мовних груп, а навпаки, визнається, що в кожній державі необхідно знати офіційну (державну) мову.

Отже, положення частини третьої статті 11 Закону не узгоджується з положеннями частини першої статті 8, частин першої, другої статті 10 Конституції України.

5.1.3. Що стосується частини п'ятої статті 11 Закону, необхідно зазначити таке. Оспорюване положення Закону, згідно з яким «... такі тексти можуть розповсюджуватися у перекладі цією регіональною або російською мовою (мовами)», по-перше, надає особливого статусу російській мові, виокремлюючи її серед інших регіональних мов, що свідчить про дискримінаційність наведеного положення Закону, а по-друге, суперечить частині третій статті 10 Конституції України, за якою «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Тобто російська мова визначена Основним Законом України як мова національної меншини, а не як регіональна мова.

Крім того, в такій редакції друге речення частини п'ятої статті 11 Закону дає можливість розповсюджувати за рішенням місцевої ради переклад текстів офіційних оголошень і повідомлень регіональною або російською мовою (мовами). Однак, як уже зазначалося, офіційною державною мовою в роботі органів публічної влади є українська мова (частини перша, друга статті 10 Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови), а тому тексти офіційних оголошень і повідомлень мають виконуватися саме нею, а при необхідності одночасно надаватись у перекладі регіональною мовою (мовами). До того ж нецентралізоване регулювання мовних відносин рішеннями місцевих рад не передбачено Конституцією України, яка дає змогу цим радам приймати рішення виключно щодо питань місцевого значення (частина перша статті 140, частина перша статті 143 Конституції України). Питання застосування мов відповідно до частини п'ятої статті 10, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України є виключним повноваженням Верховної Ради України, яке вона може реалізувати шляхом прийняття законів.

Отже, частина п'ята статті 11 Закону суперечить частинам першій, другій, третій, п'ятій статті 10, пункту 4 частини першої статті 92, частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України.

5.2. За статтею 12 Закону «документація про вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, документація всеукраїнських і місцевих референдумів оформляється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, документація про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого

самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії, документація місцевих референдумів за рішенням місцевої ради оформляється і цією регіональною мовою (мовами)» (частина перша); «виборчі бюлетені друкуються державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, виборчі бюлетені по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням територіальної виборчої комісії можуть оформлятися і відповідною регіональною мовою (мовами)» (частина друга); «бюлетені для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі друкуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова, що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, у бюлетені для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі за рішенням місцевої ради поруч із текстом державною мовою розміщується його переклад цією регіональною мовою (мовами)» (частина третя).

Таким чином, статтею 12 Закону закріплено можливість прийняття територіальною виборчою комісією рішення про оформлення документації про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі і виборчих бюлетенів, а місцевою радою — документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському або місцевому референдумі державною та одночасно регіональною мовою (мовами).

Проте чинне законодавство України, яке регламентує питання проведення виборів та референдумів, містить імперативні приписи про обов'язкове виготовлення виборчих бюлетенів державною мовою (частина четверта статті 77 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року № 5475—VI, частина дев'ята статті 74 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595—VIII), які повністю відповідають вимогам частин першої, другої статті 10 Конституції України.

Що стосується передбаченого другим реченням частини першої та другим реченням частини третьої статті 12 Закону права місцевої ради приймати рішення про оформлення документації місцевих референдумів, бюлетенів для голосування на всеукраїнському та місцевому референдумі також і регіональною мовою, слід вказати, що до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 140 Конституції України), а порядок застосування мов є питанням загальнодержавного значення, що

впливає зі змісту пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, за яким порядок застосування мов визначається виключно законами України.

Враховуючи публічний характер виборчих правовідносин, а також те, що за пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України, можна дійти висновку про невідповідність положень другого речення частини першої, другого речення частини другої, другого речення частини третьої статті 12 Закону частині першій статті 10 Конституції України.

5.3. За статтею 13 Закону «паспорт громадянина України або документ, що його заміняє, і відомості про його власника, що вносяться до нього, виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України. Дія цього положення поширюється й на інші офіційні документи, що посвідчують особу громадянина України або відомості про неї (записи актів громадянського стану і документи, що видаються органами реєстрації актів громадянського стану, документ про освіту, трудова книжка, військовий квиток та інші офіційні документи), а також документи, що посвідчують особу іноземця або особу без громадянства, у разі наявності письмової заяви особи» (частина перша); «документ про освіту, отриману в навчальному закладі з навчанням регіональною мовою, за заявою особи виконується двома мовами — державною і поруч відповідною регіональною» (частина друга).

Частина перша статті 13 Закону суперечить частині третій статті 10 Конституції України, оскільки вжите в першому реченні вказаного положення Закону формулювання «виконуються державною мовою і поруч, за вибором громадянина, однією з регіональних мов або мов меншин України» за своїм змістом фактично передбачає обов'язок громадянина визначитися з тим, якою регіональною мовою (мовою меншин) поряд із державною має бути оформлено його паспорт чи інший особистий документ, а не його право звернутися з цього питання з відповідною заявою. Однак згідно з положеннями статті 10 Конституції України обов'язковий характер в окремих сферах суспільного життя може законодавчо надаватися лише українській мові як державній, тоді як стосовно мов національних меншин конституційно закріплене та гарантується їх вільне використання.

5.4. За статтею 14 Закону «судочинство в Україні у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється дер-

жавною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, за згодою сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами)» (частина перша); «професійний суддя повинен володіти державною мовою. У межах території, на якій відповідно до умов частини третьої статті 8 цього Закону поширена регіональна мова, держава гарантує можливість здійснювати судове провадження цією регіональною мовою (мовами). Необхідність забезпечення такої гарантії має враховуватися при доборі суддівських кадрів» (частина друга); «сторони, які беруть участь у справі, подають до суду письмові процесуальні документи і докази, викладені державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), що відповідає умовам частини третьої статті 8 цього Закону, допускається подача до суду письмових процесуальних документів і доказів, викладених цією регіональною мовою (мовами), з перекладом, у разі необхідності, на державну мову без додаткових витрат для сторін процесу» (частина третя).

Як впливає зі змісту абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, діяльність органів судової влади належить до публічної сфери суспільного життя, в якій застосовується державна мова, тобто в сфері судочинства обов'язковим засобом спілкування визнана саме українська мова. За юридичною позицією Конституційного Суду України конституційне, адміністративне, господарське, кримінальне та цивільне судочинство є процесуальними формами правосуддя і охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення. Державною мовою здійснюється ведення судового процесу, складання судових документів та інші процесуальні дії і відносини, що встановлюються між судом та іншими суб'єктами на всіх стадіях розгляду і вирішення судових справ. Суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства).

Отже, зазначені положення статті 14 Закону не відповідають вимогам статті 10, частини третьої статті 127 Конституції України.

5.5. За статтею 15 Закону «мовою роботи та актів з питань досудового розслідування, та прокурорського нагляду в Україні є державна мова. Поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови. Кожна особа має право бути невідкладно повідомлена мовою, яку вона розуміє, про мотиви арешту чи затримання і про природу та причини звинувачення проти неї і захищати себе, користуючись цією мовою, у разі необхідності, з безкоштовною допомогою перекладача».

Як уже зазначалося, за юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99, під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації тощо). Отже, за змістом частини першої статті 10 Конституції України мовою роботи та актів органів, які відповідно до закону здійснюють досудове розслідування, а також органів прокуратури має бути державна мова.

Натомість статтею 15 Закону при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду допускається використання поряд із державною мовою не лише регіональних мов або мов меншин України, а й інших мов. Таким чином, є підстави стверджувати, що положення статті 15 Закону, згідно з яким поряд із державною мовою при проведенні досудового розслідування та прокурорського нагляду можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин України, інші мови, є таким, що не відповідає частині першій статті 10 Конституції України.

6. Народні депутати України в конституційному поданні також оспорюють конституційність положень частини другої статті 7 Закону, за якою «у контексті Європейської хартії регіональних мов або мов меншин до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, віднесені мови: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька».

На їхню думку, наведене положення Закону суперечить статті 3, частинам другій, третій статті 10, статті 11, частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 24 Конституції України, оскільки встановлення законодавцем вичерпного переліку з вісімнадцяти регіональних мов або мов меншин, щодо яких в Україні можуть застосовуватися передбачені Законом заходи, спрямовані на їх використання, є дискримінаційним стосовно мов інших національних меншин, які проживають на території України, але мови яких не внесено до вказаного переліку. За твердженням народних депутатів України такий вибірковий захист регіональних мов або мов меншин має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом.

Насамперед слід зазначити, що з огляду на приписи статті 10 Основного Закону України мови в Україні за своїм юридичним статусом поділяються на три категорії: державна мова — українська мова, всебічний розвиток і функціонування якої в усіх сферах суспільного життя на всій території України забезпечує держава (частини перша, друга); мови національних меншин, з-поміж яких виокремлено російську, яким в Україні гарантовано вільний розвиток, використання й захист (частина третя); мови міжнародного спілкування, вивченню яких держава сприяє (частина четверта). Ніякі так звані регіональні мови в тексті Основного Закону України не згадуються, тому їх виокремлення законодавцем та визначення у Законі їх статусу, на мою думку, є неконституційним.

Як вказують у своїх висновках фахівці, аналіз автентичних текстів Мовної хартії свідчить, що зафіксований у назві Мовної хартії та її тексті базовий термін «regional or minority languages» (англ.) / «langues regionales ou minoritaires» (фр.) був умисно неправильно офіційно перекладений українською мовою як «регіональні мови або мови меншин». Його правильним українським відповідником є «регіональні або міноритарні мови», тобто ті мови, що використовуються у певному регіоні держави і є менш поширеними, ніж інші в межах цього регіону. Особливо слід зазначити, що застосований у Мовній хартії термін «регіональні або міноритарні мови» є одним словосполученням, яке вказує на територіальну сферу використання певної мови певною групою людей, а не на правовий статус цієї мови. Більше того, жодне положення Мовної хартії не передбачає обов'язку сторін запроваджувати для тієї чи іншої мови той чи інший правовий статус виходячи з того, що надання мовам офіційного статусу є суверенною прерогативою держави. Тобто Мовна хартія орієнтує державу, що її ратифікувала, не на визнання всіх без винятку мов меншин регіональними або міноритарними, а на спеціальну охорону «історичних регіональних

або міноритарних мов Європи, декотрі з яких знаходяться під загрозою відмирання» (преамбула Мовної хартії).

При цьому в преамбулі Мовної хартії увага акцентується на тому, що регіональна мова не може бути засобом підміни чи інструментом дискримінації офіційної мови: «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх», а також «охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності». Відтак виконання Мовної хартії передбачає обов'язок держави, що її ратифікувала, забезпечити державний захист мов, яким загрожує зникнення, а не підтримку регіоналізації мов більш поширених етноспільнот, зокрема і таких, що утворилися на території держави шляхом міграції, в тому числі і трудової.

Натомість Закон відтворює невиправлений переклад базового терміна Мовної хартії і подає його в урізаному вигляді. На відміну від Мовної хартії, яка використовує словосполучення «регіональна або міноритарна мова», з визначення цього терміна вилучено важливе положення, відповідно до якого діалекти офіційної мови (мов) або мови мігрантів не вважаються регіональними або міноритарними мовами. На мою думку, розробники проекту Закону свідомо викривили базовий термін Мовної хартії з метою запровадження в Україні фактичної двомовності шляхом надання російській мові юридично статусу регіональної мови, а фактично — другої державної мови поряд з українською мовою чи навіть замість неї.

Адже згідно з Мовною хартією держави, які її ратифікували, на свій вибір можуть взяти на себе окремі індивідуалізовані зобов'язання щодо спеціальної охорони регіональних або міноритарних мов у семи сферах: освіта (стаття 8), судова влада (стаття 9), адміністративні органи та публічні послуги (стаття 10), засоби масової інформації (стаття 11), культурна діяльність та засоби її здійснення (стаття 12), економічне і соціальне життя (стаття 13), транскордонні обміни (стаття 14). Проте Закон регламентує застосування регіональних або міноритарних мов у 22 сферах, які одночасно визначені і як сфери застосування української мови як державної (статті 9–28). Відтак положення Закону прирівнюють сфери застосування регіональних або міноритарних мов до сфери застосування української мови як державної і створюють формально-юридичне підґрунтя для конкуренції між регіональними або міноритарними мовами, а фактично лише російською мовою, з одного боку, та українською мовою — з

другого, з метою витіснення української мови з ужитку у певних регіонах країни.

Наступний аспект, пов'язаний із розглядуваним питанням, стосується саме переліку та статусу мов, які законодавець офіційно визначив як такі, до яких застосовуються положення Мовної хартії. Так, ратифікуючи Мовну хартію, Верховна Рада України у пункті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15 травня 2003 року № 802–IV встановила перелік мов національних меншин (підкреслюю — саме мов національних меншин, а не регіональних мов), що застосовуються на території України і відповідають вимогам статті 1 Мовної хартії. Вказаним законодавчим положенням було офіційно визначено 13 мов таких національних меншин України, до яких застосовуються положення Мовної хартії: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської. Як видно з наведеного переліку, до нього включено дві мови, яких реально не існує — грецьку та єврейську. Одночасно пунктом 2 статті 4 Мовної хартії передбачено, що «положення цієї Хартії не зашкоджують жодним більш сприятливим положенням, що стосуються статусу регіональних мов або мов меншин чи правового статусу осіб, які належать до меншин, і що можуть бути чинними на території Сторони».

Таким чином, порівняно із Законом про ратифікацію Мовної хартії перелік регіональних або міноритарних мов, закріплений у частині другій статті 7 Закону, збільшено на п'ять мов, якими є вірменська, ромська, русинська, караїмська, кримчацька.

Всупереч вимогам Мовної хартії Закон не передбачає диференційованого підходу до кожної міноритарної або регіональної мови, не виокремлює і не відокремлює їх від мов меншин, які не потребують спеціального захисту. За формальними ознаками, відповідно до положень Мовної хартії, зокрема преамбули та статті 1 «Визначення термінів», серед мов, перелічених у Законі, до власне регіональних або міноритарних мов, які потребують спеціального захисту, можна віднести лише гагаузьку, ідиш, кримськотатарську, ромську, караїмську та кримчацьку. Окремо слід зауважити, що до регіональних або міноритарних мов України Законом безпідставно віднесено русинську мову, оскільки вона вважається діалектом (говіркою) української мови у Закарпатській області України, а згідно зі статтею 1 Мовної хартії діалекти офіційної (державної) мови не вважаються регіональними або міноритарними мовами.

Частина друга статті 7 Закону визначає 18 мовних груп, яким держава гарантує забезпечення заходів, спрямованих на їх вільне викорис-

тання. Разом з тим аналіз змісту вказаного законодавчого положення в системному зв'язку з положеннями абзаців першого, другого частини третьої статті 7 Закону свідчить, що здійснення вказаних заходів буде гарантуватися державою лише за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення. Що ж стосується мовних груп, кількість яких становить менше 10 відсотків населення відповідної території, то необхідність застосування цих заходів фактично віддано на розсуд місцевих рад. Таке правове регулювання, яке допускає застосування особливих, порівняно з іншими мовами, засобів правового захисту щодо мовних груп, які налічують менше 10 відсотків, не відповідає положенням частини третьої статті 10, статті 11 та частини другої статті 24 Конституції України, які не встановлюють будь-яких винятків для забезпечення державою гарантованого захисту мов національних меншин та забороняють надання привілеїв за мовними ознаками.

7. За положеннями частини третьої статті 7 Закону, які оспоруються авторами конституційного подання, «до кожної мови, визначеної у частині другій цієї статті, застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, за умови, якщо кількість осіб — носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення» (абзац перший); «за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території» (абзац другий); «у разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства» (абзац четвертий).

Народні депутати України вважають, що наведене положення Закону суперечить пункту 4 частини першої статті 92, статті 140 Конституції України.

На мою думку, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону не відповідають положенням частини першої статті 8, частини п'ятої статті 10, статті 11, частини другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України з огляду на таке.

Державна мова є важливим атрибутом державності, про що вже докладно йшлося вище. Зокрема, за юридичною позицією Конституційного Суду України статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства). Конституцією України передбачається, що порядок застосування мов встановлюється виключно законами України (частина п'ята статті 10, пункт 4 частини першої статті 92). Зважаючи на такий статус державної мови, абзацом шостим статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» встановлено, що забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України є одним із пріоритетів національних інтересів України.

Отже, державна мовна політика, яка забезпечує розвиток державності та сприяє формуванню національної самобутності нашої держави, а також утвердженню і збереженню ідентичності української нації, політичної та державної єдності України, не може корегуватися органами місцевого самоврядування, у тому числі місцевими радами. Тим паче «в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації», як це зазначається в абзаці другому частини третьої статті 7 Закону. Таке нечітко та неоднозначне формулювання вказує на невідповідність оспорюваної норми Закону принципу правової визначеності як складовий принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

До того ж Мовна хартія не пов'язує віднесення регіональної або міноритарної мови з наявністю певного відсотку її носіїв у загальному складі населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і не передбачає ухвалення рішень про визначення території використання регіональних або міноритарних мов органами місцевого самоврядування.

Як зазначено в частині першій статті 140, частині першій статті 143 Конституції України, територіальні громади вирішують в межах Конституції і законів України лише питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Конституція України не наділяє місцеві ради повноваженнями щодо визначення чи корегування порядку застосування мов та надання їм статусу регіональних, а тому положення першого, другого, четвертого абзаців частини третьої статті 7 Закону, згідно з якими заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, можуть застосовуватися за рішенням місцевої ради, не відповідають вказаним конституційним приписам.

Зрозуміло, що в українських реаліях реалізація Закону призвела б до віднесення до регіональних або міноритарних мов насамперед російської мови — мови нинішнього агресора, практичного підвищення її привілейованого статусу та використання її на рівні, а то і замість української, державної, мови. До речі, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у своєму Висновку від 19 грудня 2011 року № 651/2011 (CDL-AD(2011)047) щодо проекту Закону наголосила на тому, що «було з самого початку зрозуміло, що російська мова, швидше за все, відповідає 10%-вому порозу для посилення захисту в багатьох, якщо не в більшій частині території України. Це означає, що в цілому ряді сфер суспільного життя російська мова буде використовуватися «на паритетних засадах» або навіть використовуватися замість державної мови» (пункт 22).

Крім того, встановлення законодавцем 10-відсоткового критерію щодо чисельності населення, яке спілкується мовою меншини, фактично має дискримінаційний характер, що суперечить приписам частин першої, другої статті 24 Конституції України.

Таким чином, абзаци перший, другий, четвертий частини третьої статті 7 Закону суперечать положенням частини п'ятої статті 10, статті 11, частини другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92, статті 140, частини першої статті 143 Конституції України.

Підсумок. Практика Конституційного Суду України, за якою, дійшовши висновку про порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законом, Конституційний Суд України обмежується визнанням оспорюваних законів неконституційними в цілому, вказуючи, що необхідності у подальшому розгляді конституційного подання немає, є неприйнятною і неконституційною. Конституційний Суд України повинен був перевірити Закон на відповідність Конституції України не лише в частині додержання встановленої Основним Законом України процедури його розгляду та ухвалення, а й за юридичним змістом його положень, що оспорювались народними депутатами України в конституційному поданні. Викладена в окремій думці оцінка оспорюваних положень Закону на предмет їх відповідності Конституції України вказує на системний характер неконституційності положень Закону, в тому числі базових (концептуальних), що, на мою думку, також дає підстави для визнання Закону неконституційним у цілому.

Суддя
Конституційного Суду України

В. Р. МОЙСИК

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 засади державної мовної політики»**

Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» № 2-р/2018 (далі — Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами (далі — Закон).

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

У Рішенні Конституційний Суд України визнав, що конституційна процедура розгляду й ухвалення Закону була порушена. Однак, на мою думку, зважаючи на обставини прийняття Закону, суспільну значущість та наслідки Рішення, Конституційний Суд України міг би у ньому розкрити зміст положень Основного Закону України, які визначають питання процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами. Адже чіткого розуміння конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами і того, якими нормами Конституції України вона регулюється, на сьогодні немає.

З огляду на зазначене пропоную власний варіант розкриття змісту положень Конституції України, які визначають процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами.

Аналіз положень Конституції України свідчить про те, що в окремих її нормах прямо встановлено процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, а в інших опосередковано визначено певні правила законодавчої процедури, прийняті без дотримання яких закони можуть бути визнані 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. Конституційний Суд України у Рішенні вперше відніс статтю 93 Основного Закону України до положень, у яких закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Повністю підтримуючи цю позицію, вважаю, що в Рішенні її необхідно було обґрунтувати глибше з огляду на таке.

Згідно з частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентіві 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, шоста, 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 оптимізу-

вати 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 пленарного 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 законотворчого 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. Конституційний Суд України вважає, що 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 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. У ході 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 голосуван-

ня 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 голосу-

вання, може вважатися підставою для визнання закону, іншого акта Верховної Ради України неконституційним.

На мою думку, Конституційний Суд України, аналізуючи порушення конституційної процедури розгляду і 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/1998 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 і 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, ухва-

лення 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. Крім того, 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 (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.

9. З огляду на підстави визнання Закону неконституційним, а також на те, що конкретизований у Рішенні зміст конституційної процедури розгляду та ухвалення законів може поставити під сумнів конституційність значної кількості актів, прийнятих Верховною Радою України, Конституційний Суд України міг би зробити застереження щодо можливого застосування юридичної позиції, викладеної в Рішенні, до законів, інших актів Верховної Ради України, прийнятих після набрання чинності Рішенням.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. 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 засади державної мовної політики»**

Зважаючи на наявність 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» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами від 28 лютого 2018 року № 2-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 всіх обставин 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 доповнення до мотивувальної частини Рішення:

I. Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення проігнорував будь-яке доктринальне обґрунтування своєї позиції щодо досліджених ним обставин конституційного подання. Йдеться, зокрема, про таке:

I.1. Конституційна процедура ухвалення законів безпосередньо пов'язана з особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84).

Реалізуючи волю Українського народу, голосуючи за закони чи інші акти Верховної Ради України, кожен народний депутат України має лише один голос, який він може використати особисто. Конституційний принцип особистого голосування народних депутатів України означає встановлену Конституцією України вимогу щодо розпоряджання народного депутата України правом свого голосу, заборону делегувати таке право, а також заборону примусу до передачі свого права голосу. Це один із найважливіших принципів парламентського права, який ґрунтується на засадах рівності статусу народних депутатів України,

а також на тому, що народний депутат є представником усього народу України.

Перед відкриттям кожного пленарного засідання Верховної Ради України проводиться реєстрація народних депутатів України особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Кожен із народних депутатів України одержує проекти законів та інших актів Верховної Ради України, які розглядатимуться на засіданнях сесії Верховної Ради України.

Прийняття рішень народними депутатами України здійснюється різними способами: відкритим голосуванням (за допомогою електронної системи підрахунку голосів або шляхом підняття руки у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) та таємним голосуванням (шляхом подачі бюлетеня) за умови особистої участі народного депутата України у кожному голосуванні.

Вимога щодо особистого голосування народного депутата України при ухваленні законів, інших актів Верховної Ради України передбачає:

— усвідомлений, осмислений вибір народним депутатом України тієї чи іншої позиції під час реалізації права ухвального голосу;

— забезпечення відповідальності народного депутата України перед народом України, який він представляє, під час прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.

Таким чином, аналіз положення частини третьої статті 84 Конституції України дає підстави для висновку, що особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування.

Неособисте голосування народних депутатів України може бути підставою для констатації порушення конституційної процедури ухвалення законів за наявності певних обставин (критеріїв, ознак) недотримання демократичної процедури голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України:

— перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом блокування виступаючих та місць для голосування;

— перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом застосування технічних засобів;

— перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом пошкодження технічних пристроїв;

— перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом провокації сутичок;

— неможливість реалізації процедури ухвалення закону через перебування народних депутатів України за межами зали засідань Верховної Ради України;

— голосування замість народних депутатів України, які перебували в залі засідань Верховної Ради України;

— голосування картками народних депутатів України, які не могли голосувати (були фізично відсутні на засіданні Верховної Ради України: перебували на лікарняному, за кордоном, у відраженні тощо).

За наявності такого роду обставин або їх певних комбінацій відбувається порушення демократичної процедури ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України, що спотворює принципи демократичного врядування, загальнонародних та загальнодержавних інтересів, відбувається свідоме невиконання зобов'язань народних депутатів України, визначених Конституцією України, дискредитація Верховної Ради України як представницького органу, свідоме спотворення вимоги щодо представництва народним депутатом України Українського народу, що суперечить принципам народовладдя, верховенства права та верховенства Конституції України, підриваються принципи держави загалом.

І.ІІ. Конституційні вимоги щодо дотримання конституційної процедури розгляду й ухвалення законів та інших актів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України ґрунтуються на засадах конституційного ладу, основою якого є те, що народ — єдине джерело влади. Український народ, формуючи органи державної влади, зокрема обираючи своїх представників — народних депутатів України, делегує кожному з них владні повноваження шляхом свого волевиявлення. Це означає, що народний депутат України не має права передавати свої повноваження іншому народному депутату України. Отже, недотримання цієї конституційної вимоги порушує не тільки принципи і засади народовладдя, демократичного врядування, а й підриває авторитет найвищого законодавчого органу — Верховної Ради України, оскільки зневажливе ставлення народних депутатів України до вимог Основного Закону України дискредитує його як представницький орган Українського народу. Порушення одного з найважливіших принципів народовладдя ставить під сумнів легітимність не тільки окремих актів Верховної Ради України, а всього законодавчого процесу. Свідоме недотримання принципу народовладдя та вимоги, що народний депутат України є представником Українського народу, суперечить загальнонародним та загальнодержавним інтересам.

Оскільки положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими й однозначними, що виключає можливість довільного їх тлумачення, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням конституційного припису. Особливість структури норми Конституції України, що стосується обов'язку особистого голосування народних депутатів України, полягає в тому, що в ній відсутня санкція. Отже, така норма має ознаки норми-мети, норми-цілі. Безпосереднє застосування таких норм неможливе, оскільки потребує компетентного тлумачення або деталізації у законодавстві. У подібних випадках законодавець обов'язково повинен встановлювати відповідальність за еventуальні порушення. Міра та ступінь відповідальності залежить від особливостей впливу такого порушення на функціонування правової системи (важкість правопорушення) та/або окремих її елементів. Найбільш небезпечними є порушення правових відносин вищого порядку, передбачених Конституцією України, які впливають на принципи функціонування держави. Законодавець створив правову колізію, оскільки не передбачив відповідальності народного депутата України за порушення процедури прийняття законів. Зобов'язавши суб'єкт правозастосування діяти певним чином, законодавець не встановив наслідків за можливу протиправну поведінку такого суб'єкта, тобто у правовій системі України є правова лакуна щодо відповідальності народного депутата України за неособисте голосування, що дозволяє застосовувати подібну антиконституційну практику в законодавчому процесі. Народні депутати України, знаючи про відсутність будь-якої відповідальності за порушення вимог Конституції України щодо особистого голосування, свідомо порушують законодавчу процедуру, зловживаючи правом як соціальним регулятором. Таке зловживання у виді недотримання вимог Конституції України є способом заподіяння негативних наслідків для національної правової системи загалом та реалізації Конституції України зокрема. Отже, неособисте голосування не може мати ненавмисний чи несвідомий характер.

Неособисте голосування народних депутатів України є одним із проявів політичної корупції та кризи парламентаризму в Україні. Неособисте голосування є фальсифікацією результатів голосування, відвертим порушенням Конституції України, яке здійснюють народні депутати України, ігноруючи верховенство права, верховенство конституції та верховенство закону — засадничі принципи демократичного врядування. Неособисте голосування потурає безвідповідальності народних обранців та звільняє парламентську більшість від

необхідності пошуку компромісів, сприяє диктатурі формальної парламентської більшості.

I.ІІІ. Принцип правової визначеності вимагає, щоб правові норми були чіткими та зрозумілими, спрямованими на забезпечення передбачуваності правовідносин, а суб'єкти таких відносин повинні знати наслідки своєї можливої протиправної поведінки.

Правова визначеність означає, що органи державної влади та посадові особи повинні дотримуватись взятих на себе зобов'язань, виконувати покладені на них функції та обов'язки.

Принцип правової визначеності є істотно важливим для верховенства (панування) права. Держава та її публічні особи зобов'язані дотримуватись законів, які запровадили, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з передбачуваною логічною послідовністю (пункт 44 доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 25–26 березня 2011 року).

Однією з умов ефективної дії верховенства (панування) права є правова визначеність, а забезпечення реалізації вимог цього принципу є запорукою сталої дії чітких механізмів, процесів, визначених законами. Відтак, недотримання різних процедурних аспектів призводить до порушення принципу правової визначеності при прийнятті законів та інших актів.

Таким чином, оскільки складовою принципу верховенства права є принцип правової визначеності, то недотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів призводить до порушення принципу правової визначеності, а значить, і верховенства права.

Враховуючи, що положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими та зрозумілими з точки зору правової визначеності, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням нормативного припису. Таке зловживання характеризується умислом та здійснюється свідомо.

I.IV. З аналізу положень Конституції України випливає, що вони передбачають обов'язок органів державної влади та посадових осіб діяти в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Складення присяги народними депутатами України нерозривно пов'язано зі здійсненням власних повноважень та обов'язків, а сама присяга — з набуттям статусу народних депутатів України, тому, зокрема, голосування на засіданнях парламенту є їх основним обов'язком. Невиконання народними депутатами України своїх повнова-

жень, визначених Конституцією та законами України, свідчить про недотримання ними присяги.

Представництво Українського народу в парламенті є різновидом державної служби, а отже, є публічною службою. В основу присяги народного депутата України закладено елементи етичних, правових та службових норм поведінки, недотримання яких призводить до порушення усіх трьох компонентів правового статусу народного депутата України — правового, етичного та службового. Текст присяги заснований на необхідності підтримувати довіру громадян та суспільства до влади і захисту їх законних очікувань.

Слід враховувати те, що одним із елементів верховенства (панування) права є «законні очікування». «Законні очікування» визначають легітимність діяльності публічної влади. Однак легітимність влади не має правових ознак, а лише етичні, оскільки характеризує довіру суспільства до публічної влади.

Тому з прийняттям присяги на народного депутата України повинні покладатися не тільки обов'язки, а й відповідальність за їх виконання.

У зв'язку з цим порушення присяги народного депутата України суперечить покладеним на нього зобов'язанням, підриває довіру суспільства до нього як до носія влади та призводить до дискредитації народного представництва, публічної влади та парламенту.

Порушення присяги є різновидом конституційно-правової відповідальності, яка в свою чергу повинна бути елементом правового статусу народного депутата України.

Оскільки текст присяги, який міститься в частині першій статті 79 Конституції України, передбачає зобов'язання народного депутата України додержуватись Конституції України, неособисте голосування є порушенням присяги народного депутата України.

II. Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення в контексті порушених у конституційному поданні питань проігнорував міжнародний досвід, який дозволив би підсилити аргументацію щодо неконституційності Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI зі змінами, в частині порушення конституційної процедури розгляду, прийняття та ухвалення законів у парламенті. Йдеться, зокрема, про таке:

II.I. Концептуальні висновки щодо допустимості доказів та особистого голосування народних депутатів України містяться у рішенні Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд) від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (далі — Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд у цьому рішенні проігнорував доводи сторони стосовно того, що докази не можуть вважатися надійними, оскільки їх достовірність не була оцінена національними органами (пункт 142 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд констатував, що процесуальні норми створюються для дотримання принципу юридичної визначеності (рішення від 21 жовтня 2010 року у справі «Дія 97» проти України») (пункт 143 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд наголосив, що «факти, які лежать в основі цієї скарги, підтверджуються доводами заявника», чотирма завіреними заявами народних депутатів, а також відеозаписом провадження (пункт 144 Рішення ЄСПЛ);

Присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег. Рішення було ухвалене з порушенням статті 84 Конституції України, статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790—ХІІ та статті 47 Регламенту Верховної Ради України, які вимагають від народних депутатів України особистої участі у засіданнях та голосуванні (пункт 145 Рішення ЄСПЛ).

Практика Європейського суду свідчить про те, що оцінка доказів у справі є прерогативою юрисдикційного органу і не залежить від наявності або відсутності оцінок інших публічних органів. Порушення конституційної процедури призводить до порушення принципу правової визначеності, а отже, принципу верховенства права, складовою якого він є (пункт 44 доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) «Верховенство права» від 25–26 березня 2011 року). Докази фізичної присутності народних депутатів України під час голосування є допустимими. Неособисте голосування є свідомим актом порушення Конституції України. Недотримання процедури особистого голосування є порушенням положень статті 84 Конституції України.

П.П. Досвід демократичного врядування засвідчує, що за істотні порушення норм депутатської етики (неучасть у засіданнях без поважних причин, неособисте голосування) передбачена відповідальність, яка встановлюється, як правило, у регламентах законодавчих органів.

Відповідно до частини четвертої статті 111 Статуту Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року № I-399 члени Сейму голосують особисто, право голосу не може бути передано іншим особам. Конституційний Суд Литви у рішенні від 27 жовтня 2010 року зазначив, що неособисте голосування члена Сейму слід розглядати як ігнорування вимог процедури ухвалення законів, які впливають із

Конституції (пункт 10 мотивувальної частини), а порушення обов'язку щодо особистого голосування народних депутатів є грубим порушенням Конституції і присяги парламентаря (пункти 1, 2 резолютивної частини).

Згідно з частиною третьою статті 79 Конституції Королівства Іспанія голосування здійснюється сенаторами і депутатами персонально і не може бути доручене іншим особам.

Стаття 81 Конституції Республіки Болгарія вимагає від парламентарів особистого голосування та встановлює обов'язок їх фізичної присутності на пленарних засіданнях парламенту та комісій, до яких вони обрані.

Участь у роботі палати є обов'язком депутатів, вони зобов'язані бути присутніми та брати участь у голосуванні на засіданнях Сейму (частина четверта статті 7 Регламенту Сейму Республіки Польща), а також роботі її органів, до яких їх було обрано. Недотримання цих умов та відсутність парламентаря на більш ніж третині засідань протягом трьох місяців без поважних причин є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності (стаття 23 Регламенту Сейму Республіки Польща).

Пункти «а» і «с» статті 159 Конституції Португальської Республіки передбачають обов'язок депутатів не тільки бути присутніми на засіданні, а й брати участь у голосуваннях. За порушення відповідних норм пункту «b» частини першої статті 160 Конституції Республіки Португалія можливе навіть позбавлення мандата.

Парламентська практика демократичних держав підтверджує доцільність встановлення відповідних правових механізмів та інститутів забезпечення правопорядку в парламенті, встановлення відповідальності депутатів за порушення норм конституції, наслідком якого може бути, зокрема, втрата депутатського мандата.

**Суддя
Конституційного Суду України**

І. Д. СЛІДЕНКО

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Туницького О. М.
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»**

Підтримуючи викладену у резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення) позицію щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029—VI (далі — Закон), я не поділяю підходу, обраного Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи, та не погоджуюсь із переважною більшістю висновків мотивувальної частини Рішення. На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

Народні депутати України зверталися з клопотанням про визнання Закону неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а також невідповідністю його змісту нормам Основного Закону України.

Україна є правовою державою, в ній визнається і діє принцип верховенства права, зокрема, закони приймаються на основі Конституції України як акта найвищої юридичної сили, а законодавча влада здійснюється лише в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (стаття 1, частина друга статті 6, частини перша, друга статті 8, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України, — склад якої становить 450 народних депутатів України; їхній статус і повноваження, а також організація та порядок роботи (діяльності) цього органу визначені Конституцією України та законами України, у тому числі Регламентом Верховної Ради України (стаття 75, частини перша, четверта статті 76, частина п'ята статті 83, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). До повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів; для здійснення законопроектної роботи відповідно до Конституції України цей орган створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, діяльність яких встановлюється законом (пункт 3 частини першої статті 85, частини перша, п'ята статті 89 Основного Закону України).

За частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить, зокрема, народним депутатам України. До способів реалізації зазначеного права у Регламенті Верховної Ради України передбачено не лише внесення законопроектів, а й пропозицій та поправок до них (пункт 3 частини п'ятої статті 89). Процедура розгляду таких пропозицій і поправок разом із законопроектом на засіданні головного комітету, який має надати висновок щодо цих законодавчих ініціатив, також деталізовано у Регламенті Верховної Ради України; до другого читання законопроект надається народним депутатам України не пізніше як за десять днів до дня його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України у виді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу, усі внесені та невідкликані пропозиції (можливо, зі стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення — суб'єктів права законодавчої ініціативи, висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок, остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні; при розгляді такого проекту на засіданні парламенту обговорення проводиться щодо кожної статті, якщо парламент не ухвалить рішення про розгляд законопроекту розділами або частинами; при цьому на вимогу авторів поправок та пропозицій кожна з них може бути обговорено та проголосовано окремо; після розгляду пропозицій і поправок законопроект може бути поставлений на голосування в цілому та прийнятий як закон або направлений на третє читання чи відхилений (частини друга, п'ята статті 102, частина перша статті 117, частина перша статті 118, статті 119, 120, 121, 123 Регламенту Верховної Ради України).

Зі змісту конституційного подання, а також доданих до нього та отриманих за запитом судді-доповідача матеріалів однозначно вбачається, що після прийняття проекту Закону у першому читанні до нього було подано понад дві тисячі поправок та пропозицій 46 народними депутатами України. Згідно з протоколом засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122 було створено робочу групу для опрацювання проекту Закону до другого читання та доручено секретаріату цього комітету підготувати графік засідань вказаної групи щодо розгляду зазначених законодавчих ініціатив. Однак того самого дня згідно з копією стенограми вечірнього пленарного засідання Верховної Ради України від 3 липня 2012 року проект Закону був поставлений на голосування та прийнятий в цілому як Закон; його розгляд та ухвалення тривали дві

хвилини, з 16 год. 08 хв. до 16 год. 10 хв. При цьому зазначені поправки та пропозиції народних депутатів України парламентом взагалі не розглядалися, тобто були проігноровані.

Залишення без розгляду поправок та пропозицій є порушенням права законодавчої ініціативи як повноваження, здійснюваного його суб'єктами від імені народу України, а також конституційного порядку роботи Верховної Ради України, у тому числі законопроектної роботи в парламентських комітетах (частина четверта статті 76, частина п'ята статті 83, частина перша статті 89, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). Отже, встановлення факту ігнорування Верховною Радою України зазначених законодавчих ініціатив народних депутатів України дає підстави для висновку, що було порушено конституційну процедуру розгляду проекту Закону.

За частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

За змістом цієї норми Основного Закону України порушення конституційної процедури розгляду проекту закону є автономною підставою для визнання цього закону неконституційним.

Виходячи з таких міркувань та керуючись наведеними нормами Конституції України, я підтримав Рішення, яким Закон був визнаний неконституційним.

Тому вважаю, що з'ясування обставин прийняття Закону, до якого в Рішенні вдався Конституційний Суд України, зокрема й питання щодо особистого голосування народними депутатами України, з погляду процесуальної економії є зайвим та недоцільним.

Також я не поділяю висновку про те, що «Верховна Рада України порушила процедуру... ухвалення проекту Закону...», визначену положеннями частини третьої статті 84» Основного Закону України, щодо обов'язку народного депутата України здійснювати голосування особисто.

На підтвердження такого висновку в пунктах 3, 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин неособистого голосування парламентарями за Закон, встановлених Конституційним Судом України із посиланням на докази, які викликають обґрунтовані сумніви щодо їх допустимості, достовірності та достатності для формування презумпції зазначеного факту.

Так, відсутність письмової реєстрації народних депутатів України перед пленарним засіданням Верховної Ради України 3 липня 2012 року та перебування у цей день деяких із народних депутатів України на

лікарняному не виключає можливості прибуття будь-кого з них до сесійної зали виключно для участі в голосуванні за Закон.

Відомості Державної прикордонної служби України щодо перетину кордону народними депутатами України у відповідний період також не можна вважати достовірним доказом. Наприклад, зазначені відомості спростовувалися народним депутатом України VI скликання М. Томенком, який за інформацією, наданою цією службою на перший запит судді-доповідача, вважався таким, що перебував за межами України. Проте на повторний запит у листі, який не містить дати (вх. № 16163 від 10 січня 2017 року) служба повідомила, що у червні—липні 2012 року через «спрощення прикордонного контролю» інформація про перетин кордону належним чином до відповідної бази даних не вносилася.

Відеоматеріал, на який у Рішенні зроблено посилання як на «відео-запис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону», також на достовірність не перевірявся. Чи є зазначений матеріал оригіналом такого відеозапису, його дублікатом або копією, чи у повному обсязі він відображає досліджувану подію або містить сліди монтажу, будь-якого іншого технічного втручання, не відомо. Тому відображені у цьому відеоматеріалі пересування невстановлених осіб приміщенням, схожим на зал засідань Верховної Ради України, та будь-які їхні рухи не є підтвердженням факту неособистого голосування за Закон, зокрема, що такі дії здійснювалися саме народними депутатами України та вплинули на офіційний результат відповідного волевиявлення. Кожна із зазначених уявних обставин потребує доведення, принаймні шляхом встановлення точної кількості та ідентифікації осіб, які перебували в залі засідань парламенту під час прийняття Закону, особливо тих, які здійснювали голосування. Проте необхідні для цього процесуальні дії Конституційним Судом України у цій справі не проводилися.

Замість цього у пункті 3 мотивувальної частини Рішення наведено перелік доказів, який включає свідчення народних депутатів України, стенограму пленарного засідання Верховної Ради України, інформацію про перетин державного кордону народними депутатами України та листки їх тимчасової непрацездатності, дані про результати письмової й електронної реєстрації парламентарів, результати їх поіменного голосування, дані про їх неособисте голосування та їхню відсутність на пленарному засіданні тощо. Однак відсутні будь-які вказівки на походження більшості з цих доказів, їх форму, реквізити, спосіб отримання тощо, тобто не наведено ознак, які вказують на допустимість та достовірність таких фактичних даних. Наприклад, невідомо, який об'єктив-

ний прояв мають «дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону», на які зроблено посилання. Також констатація про дослідження Конституційним Судом України свідчень народних депутатів України VI скликання не містить інформації про прізвища таких осіб, їх чисельність, час та спосіб відібрання їхніх показань. Із зазначеного складається враження, що всупереч положенням міжнародних договорів України в Рішенні використані показання анонімних свідків.

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин, які встановлені Конституційним Судом України за допомогою зазначених засобів доказування та дозволили дійти висновку про факт неособистого голосування парламентарями за Закон. При цьому відсутні будь-які вказівки на те, які саме докази доводять ту чи іншу обставину. Зокрема, в Рішенні стверджується про «перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону в місцях, які унеможливають особисте голосування», а також «голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися / не знаходилися в залі засідань Верховної Ради України» під час цього голосування. Проте Рішенням не встановлено, що це за «місця», особи жодного народного депутата України, який нібито проголосував за іншого або за якого проголосував інший.

Вказане дозволяє стверджувати, що викладені в Рішенні обставини неособистого голосування народними депутатами України за Закон не доведені. Отже, твердження у Рішенні про наявність таких обставин є необґрунтованим припущенням.

Такий спосіб доказування суперечить частині третій статті 62 Конституції України, адже є фактичним твердженням про порушення народними депутатами України конституційного обов'язку голосувати особисто, що, як і будь-яке інше обвинувачення у вчиненні неправомірних дій, не може ґрунтуватися на припущеннях.

Дотримання зазначеного конституційного принципу та вимог щодо повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості рішень, встановлених статтями 2, 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», потребувало б проведення процесуальних дій, які за обсягом та специфікою не притаманні діяльності суду права, яким, зважаючи на його повноваження, є Конституційний Суд України.

Таким чином, обрана у справі концепція встановлення факту неособистого голосування народних депутатів України за Закон є помилковою.

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. ТУПИЦЬКИЙ

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаптали Н. К.
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»

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку 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» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі — Рішення).

Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України із вказаним поданням, стверджували про те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення оспорюваного закону, оскільки під час розгляду та прийняття на пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі — проект Закону № 9073) були порушені положення частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 68, статті 82, частин другої, третьої статті 84, статті 93 Конституції України, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, особистого голосування народними депутатами України. Так, автори клопотання зазначали, що під час голосування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України було враховано голоси народних депутатів України, які на цьому засіданні були відсутні.

Розглянувши конституційне подання 57 народних депутатів України, Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами (далі — Закон).

Враховуючи значний суспільний та міжнародний інтерес до цієї справи та важливість порушених у конституційному поданні питань, погоджуючись із концепцією Рішення в цілому, вважаю за доцільне висловити певні застереження в частині дотримання Конституційним Судом України вимог Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно наявності підстав для відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та подальшого розгляду справи по суті.

1. Конституційний Суд України згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України наділений повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

У частині першій статті 152 Конституції України закріплено, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Передумовою відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням є перевірка Конституційним Судом України дотримання вимог, встановлених Законом України «Про Конституційний Суд України» до такого подання.

Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (стаття 39), який був чинний на момент звернення народних депутатів України з конституційним поданням, та Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (стаття 51) закріплюють перелік обов'язкових вимог щодо змісту конституційного подання. Однією з таких вимог є обов'язок суб'єкта права на конституційне подання навести обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Недотримання автором клопотання встановлених Законом України «Про Конституційний Суд України» вимог щодо форми та змісту конституційного подання перешкоджає прийняттю Конституційним Судом України процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Аналіз змісту конституційного подання 57 народних депутатів України та доданих до нього документів і матеріалів вказує на те, що суб'єкт права на конституційне подання не навів обґрунтування тверджень про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, зокрема вимог щодо особистого голосування народними депутатами України та дотримання права законодавчої ініціативи.

1.1 Народні депутати України, стверджуючи про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, наголошували на недотриманні конституційних вимог щодо особистого голосування народними депутатами України на засіданні Верховної Ради України, проте на підтвердження цього не надали жодних офіційних юридично значущих документів.

За таких обставин конституційне подання 57 народних депутатів України в цій частині не можна вважати обґрунтованим.

У частинах другій, третій статті 84 Конституції України закріплено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто.

Проте варто зазначити, що положення Основного Закону України не встановлюють вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не закріплюють і будь-яких застережень щодо порушення такого порядку та його наслідків.

Натомість Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі — Регламент), закріплено процедуру голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, порядок реагування та фіксування уповноваженим органом фактів порушення народними депутатами України конституційної вимоги щодо особистого голосування.

Суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про порушення конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України, лише наголосив на цьому, проте юридично значущих документів на підтвердження вказаного факту до конституційного подання не долучив.

Про відсутність обґрунтування тверджень у цій частині свідчить також і той факт, що Конституційний Суд України самостійно збирав докази, необхідні для ухвалення рішення у справі. Ці докази в подальшому й були покладені в основу Рішення, зокрема:

— інформація Державної прикордонної служби України щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України;

— інформація щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073;

— дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, згідно з якими було зареєстровано 258 народних депутатів України;

— дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року о 16:00:35, згідно з якими було зареєстровано 363 народних депутати України;

— дані щодо результатів поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за

проект Закону № 9073, згідно з якими 248 народних депутатів України проголосували «за» тощо.

Вказані дії Конституційного Суду України щодо самостійного збирання доказів на обґрунтування тверджень, наведених у конституційному поданні, та встановлення будь-яких фактів є неприпустимими й такими, що суперечать Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» та юридичним позиціям Конституційного Суду України.

Так, Конституційний Суд України неодноразово зазначав (зокрема, в Ухвалі від 17 червня 1997 року № 24-з), що, здійснюючи конституційне судочинство, орган конституційної юрисдикції не може встановлювати та досліджувати фактичні обставини.

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України, Конституційний Суд України є судом права, а не факту (ухвали від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001 тощо).

Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України, відкривши конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону, перебрав на себе невластивні йому функції зі збирання доказів та встановлення фактичних обставин з метою обґрунтування тверджень суб'єкта права на конституційне подання.

1.2. Крім того, твердження авторів клопотання про порушення права законодавчої ініціативи, встановленого частиною першою статті 93 Конституції України, є безпідставними, оскільки вони базуються лише на розкритті процедури розгляду законопроектів у другому читанні, про яку йдеться у главі 20 Регламенту, що не можна вважати належним обґрунтуванням таких тверджень.

Тобто, обґрутовуючи свої твердження щодо порушення права законодавчої ініціативи, суб'єкт права на конституційне подання фактично вказує на порушення норм Регламенту під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, на що Конституційний Суд України мав би звернути увагу, відкриваючи провадження у цій справі, оскільки вказане є підставою для відмови у його відкритті.

Так, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт Верховної Ради України, у процесі прийняття, ухвалення якого або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими пра-

вовими актами, зокрема Регламентом (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 20 листопада 2003 року № 51-у/2003, від 19 лютого 2004 року № 15-у/2004, від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011, від 30 січня 2013 року № 4-у/2013, від 16 вересня 2014 року № 79-у/2014, від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015, від 12 жовтня 2016 року № 66-у/2016, від 6 липня 2017 року № 12-у/2017). Крім того, положення частини першої статті 93 Конституції України, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002, «визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи і не стосується проблеми передбачених Конституцією України парламентських процедур» (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України проігнорував необґрунтованість конституційного подання, зокрема, в частині порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073. Більше того, Конституційний Суд України, обґрутовуючи своє Рішення в цій частині, обмежився лише вказівкою на те, що процедура розгляду та ухвалення законопроектів має бути легітимною.

Дотримання умов легітимності законодавчого процесу є, безумовно, важливим аспектом роботи органу законодавчої влади, на чому вже наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, проте, на мій погляд, у Рішенні таке обґрунтування недостатнє для мотивування позиції щодо порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073.

Таким чином, Конституційний Суд України безпідставно відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та, самостійно обґрунтувавши твердження авторів клопотання, визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон, чим порушив вимоги Закону України «Про Конституційний Суд України» та вийшов за межі своїх повноважень. Більш того, у Рішенні Конституційний Суд України поставив під сумнів та фактично зруйнував як багаторічну практику Конституційного Суду України, так і наукові позиції про те, що Конституційний Суд України є судом права та не може встановлювати фактичні обставини у конкретній справі.

Суддя
Конституційного Суду України

Н. К. ШАПТАЛА

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, **Головато** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гульгя** 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, **Сага** 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 представника 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 Тарахкала М. О. та Лебідь В. П., представника Центру політико-правових реформ Сороки О. О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

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 держав-

ний 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 кату-

вання»), 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 розслідування, 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 органів 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 поведіння, 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, 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. 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 унеможлиблює 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 цієї 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

вирішив:

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-р/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 (is 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.

The 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 the 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 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 to 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 fulfil 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 (is 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 of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-rp/99 dated December 29, 1999 in the case upon the constitutional petition of 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 v Ukraine dated January 13, 2011;

Davydov and Others v Ukraine dated July 1, 2010;

Kucheruk v Ukraine dated September 6, 2007;

Yarmenko v Ukraine dated June 12, 2008;

Lopatin and Medvedskii v Ukraine dated May 20, 2010;

Teslenko v Ukraine dated December 20, 2011;

Aleksakhyn v Ukraine dated July 19, 2012;

Belousov v Ukraine dated November 7, 2013;

Karabet and Others v Ukraine dated January 17, 2013.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine M. Melnyk and I. Slidenko delivered dissenting opinions.

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 непереконаливою 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 встанов-

лення 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, суб-

культурою 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

ти 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) тюрмної 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) тюрмної 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-трудоустанов 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 поведіння 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 випливає з мотивувальної частини Рішення, за якого «уповноваження слідчих

органів Міністерства здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, уможливило зловживання з боку працівників пенітенціарних установ, неналежне поведіння 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 очевидно 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 неминує призводити 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 визнано 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 із 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. І. 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, звужувавши, при цьому, практику Європейського суду з прав людини.

І. 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 конституційне 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 аналізу 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 евентуальної 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 усю 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 у відповідності з Конституцією України та законами 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 евентуальності як підстави для визнання неконституційності, але через те, що не були визначені причини такої евентуальності. 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 евентуально 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 т. ч. 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 принципів 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 між-

народного 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, проігнорувавши 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, мова йде 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. Д. 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, **Голова-того** Сергія Петровича, **Гульгая** 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, **Саса** 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 Гульгая 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

установив:

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 реалізувати 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 конституційної 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 сформуvala 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 висно-

вки 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 законодавчий 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 — the 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 the 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 the 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 the Law No. 5475).

The 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 the 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 the 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 the 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 the Law No. 5475, the Verkhovna Rada of the VI 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.

The Law No. 5475, the Verkhovna Rada of the VI convocation formed the legislative mechanisms for the direct exercise of power by the people 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 the 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 the 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 citizen's rights and freedoms, or be aimed at the elimination of independence or in violation of the territorial the integrity of Ukraine», however, the 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 (is 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 Oleksandr Barabash 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 People's 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 opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Гульгая 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, впливає, 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 процедури 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

Україні» (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 могу 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

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>

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»¹ (Домбровський І. П.).

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 рефе-

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. 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>

рендум 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 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 суверена 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 внесення до неї змін і доповнень³. Таку ж думку поділяють й інші вітчизняні науковці⁴.

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

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.

³ Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2008. — С. 227.

⁴ 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.

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—ХІІ (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 гарантії, 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 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 Верховній Раді 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 підтверджене 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 суверена 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 Суду 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 Суду 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 вдавався 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, частини 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 місяця його ухвалення, номера; органу, який його ухвалив; складу суд-

дів 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, посиляючись 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. 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 унеможливує 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 (конституцій-

ний 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, уможливило 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—ХІІ 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 посилалися 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 національних 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, дещо 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 текст. 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 парламенту 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. П. 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 випливає 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 одинадця-

тий 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 юридичну 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. М. 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 задавнену). 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 ухвалюваних 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 суверенітету), 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 конститу-

ційне 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; народові 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 народові права визначати і змінювати конституційний 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 невинного перешкоджання безпосередньому народному волевиявленню чи використання 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 народом. 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 вмів використовувати 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 градами. 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 без-

посереднього 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 парламентом 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 участі 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 наголошував 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.

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 (конституцій-

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

ності) 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

щодо одного і того ж 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 припиняє 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, скасо-

вані 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» в 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 архітектура Рішення, яка характеризується відсутністю системної єдності його положень, штучним розривом тексту та не завжди 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. І. 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 (частина 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 (частина 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 пленарного 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 зако-

нотворчого 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 у 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) постатейно 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 орга-

нів 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 другому 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 Законопроект № 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. В. 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;

успомігуючи 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:

І. 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. В такому випадку слід довести, що норми, які втратили чинність, мали системний характер, і їх відсутність 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 притягнення 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 передбачено 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 зако-

нів, 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 суттєві підстави. Такою підставою могла бути принципова різниця 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 відрізнялись. 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 абсолют-

ної 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. Д. СЛІДЕНКО

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 12 розділу I Закону України**

**«Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність,
деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII**

м. Київ
22 травня 2018 року
№ 5-р/2018

Справа № 1-4/2018 (2792/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-**
того Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича,
Гульгая Михайла Мирославовича, **Запорожця** Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича, **Колісника** Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литви-**
нова Олександра Миколайовича — доповідача, **Мельника** Миколи Іва-
новича, **Мойсика** Володимира Романовича, **Саса** Сергія Володими-
ровича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Тупицького** Олександра
Миколайовича, **Шапгали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — 49 народних депутатів України — Німченка В. І. та Королевської Н. Ю., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., залученого Конституційним Судом України як спеціаліста Барабаша Ю. Г. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися з конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Консти-

туції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», ухваленого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 76—VIII, (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 6, ст. 40) (далі — Закон № 76).

Вказаною нормою Закону № 76 внесено зміни до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року № 3721—XII зі змінами (далі — Закон № 3721), а саме:

«1) у статті 7:

пункт 2 доповнити словами «за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

пункт 12 виключити;

2) у статті 9:

у частині першій:

у пункті 6 слова «з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад» і «розмір та порядок виплати компенсації» виключити;

пункти 15 та 16 виключити;

частину другу викласти у такій редакції:

«Установити, що пільги, передбачені пунктами 4, 5, 7 та 12 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

3) статтю 21 виключити».

Автори клопотання стверджують, що внесеними до Закону № 3721 змінами в одних випадках скасовано існуючі права і свободи людини і громадянина, а в інших — звужено їх зміст та обсяг, чим порушено приписи частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46 Конституції України.

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

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13).

Відповідно до Основного Закону України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21); конституційні права і свободи людини не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані (частини перша, друга статті 22); конституційні права і свободи людини не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

Як зауважив Конституційний Суд України у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що «в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження — у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначав, що «додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України» (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011), а також, що «основними

завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

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

Конституційний Суд України вже здійснював тлумачення зазначених конституційних положень, а також сформулював юридичну позицію, за якою «зміст прав і свобод людини — це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод — це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Конституційний Суд України наголошує на конституційному обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини та вважає за необхідне розвинути і конкретизувати сформульовані ним юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України.

Конституційний Суд України виходить із того, що положення частини третьої статті 22 Конституції України перебувають у системному зв'язку з іншими положеннями цієї статті.

Згідно зі статтею 22 Основного Закону України права і свободи людини, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (частина перша); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

Оскільки стаття 22 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.

Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності.

2.3. Конституційний Суд України виходить з того, що статтею 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян (частина друга); та встановлено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя). У державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини.

Згідно зі статтею 46 Основного Закону України соціальний захист пов'язується, зокрема, «з неможливістю мати заробіток (трудоий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

Наведений зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Конституційний Суд України вважає, що зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства.

Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю.

Конституційний Суд України наголошує, що людську гідність необхідно трактувати як право, гарантоване статтею 28 Конституції України, і як конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття, є фундаментом для усіх інших конституційних прав, мірилом визначення їх сутності та критерієм допустимості можливих обмежень таких прав. Наведене опосередковано підтверджується унікальним значенням людської гідності в Конституції України, за якою, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68).

Конституційний Суд України зазначає, що положення статей 3, 21, 46, 48, 68 Основного Закону України корелюють із міжнародними та європейськими стандартами щодо «гідного людського життя», «мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини», прав людини «не зазнавати голоду» та на «захист від бідності», якими має керуватися соціальна держава.

У Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що визнання за всіма членами людської родини природженої гідності та рівних і невідчужуваних прав становить основу свободи, справедливості та миру в світі (абзац перший преамбули); всі люди за народженням є вільними й рівними в гідності та правах (перше речення статті 1); кожен, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і може здійснювати — шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави — економічні, соціальні й культурні права, що є неодмінними для його гідності й вільного розвитку його особистості (стаття 22); кожен має право на життєвий рівень, що є достатнім для підтримання здоров'я і матеріального благополуччя для нього самого та його сім'ї, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та потрібне соціальне обслуговування, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від нього обставини (пункт 1 статті 25).

Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року (далі — Пакт) передбачено, що держави, які беруть участь у

Пакті, визнають право кожного на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (стаття 9); держави, які беруть участь у Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, включаючи їжу, одяг і житло, і на постійне поліпшення умов життя (перше речення пункту 1 статті 11); держави, які беруть участь у Пакті, визнаючи основоположне право кожного не зазнавати голоду, вживатимуть необхідних заходів індивідуально і шляхом міжнародного співробітництва (абзац перший пункту 2 статті 11).

Відповідно до Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення сторони зобов'язуються докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (пункт 3 статті 12); з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження сторони зобов'язуються: у рамках загального та узгодженого підходу вживати заходів для сприяння особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей в ефективному доступі, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їх адаптації у разі необхідності (стаття 30).

3. Народні депутати України порушують перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, якими внесено зміни до Закону № 3721, а саме:

1) у статті 7:

пункт 2 доповнено словами «за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України», яким передбачено надання ветеранам праці такої пільги, як першочергове безоплатне зубопротезування (за винятком протезування із дорогоцінних металів);

пункт 12 виключено, яким було передбачено надання ветеранам праці такої пільги, як безоплатний проїзд всіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі), автомобільним транспортом загального користування (за винятком таксі) в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів в межах області (Автономної Республіки Крим) за місцем проживання;

2) у статті 9:

у частині першій:

у пункті 6 слова «з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад» і «розмір та порядок виплати компенсації» виключено; у цьому пункті було передбачено надання особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», такої пільги, як безоплатне першочергове забезпечення санаторно-курортним лікуванням з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад (порядок надання путівок, розмір та порядок виплати компенсації визначав Кабінет Міністрів України);

пункти 15 та 16 виключено, якими було передбачено надання особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», таких пільг, як безоплатний проїзд один раз на рік (туди і назад) залізничним транспортом у двомісному купе спальних вагонів швидких і пасажирських поїздів, водним транспортом у каютах першого класу (на місцях першої категорії) експресних і пасажирських ліній, повітряним або міжміським автомобільним транспортом, а також безоплатне користування внутріміським транспортом (трамваєм, автобусом, тролейбусом, метрополітеном, водними переправами) і поїздами приміського сполучення, а в сільській місцевості — автобусами внутріобласних ліній;

частину другу викладено у такій редакції:

«Установити, що пільги, передбачені пунктами 4, 5, 7 та 12 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Це обмеження стосується пільг для осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», а саме: першочергового безоплатного забезпечення ліками, що придбані за рецептами лікаря, доставки за його висновком ліків додому; безоплатного виготовлення і ремонту зубних протезів (крім виготовлених з дорогоцінних металів); звільнення передбачених статтею 9 Закону № 3721 осіб і членів їхніх сімей, що спільно проживають з ними, від квартирної плати, незалежно від форм власності житлового фонду, оплати комунальних послуг у межах норм, встановлених законодавством (водопостачання, каналізація, газ, електроенергія, гаряче водопостачання, центральне опалення, а в будинках, що не мають центрального опалення, — надання палива, придбаного у межах норм, встановлених для продажу населенню, та інші види комунальних послуг), від плати за користування домашнім телефоном і позавідомчою охоронною сигналізацією житла

незалежно від виду житлового фонду (зазначені пільги зберігаються за одним із подружжя, що пережило, і батьками Героїв Соціалістичної Праці, Героїв України, повних кавалерів ордена Трудової Слави); позачергового користування всіма видами послуг зв'язку, позачергового і безоплатного встановлення домашніх телефонів, позачергового і безоплатного обладнання житла засобами позавідомчої охоронної сигналізації.

Із дослідження наведених законодавчих змін вбачається, що ними було скасовано й обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною».

Згідно зі статтею 6 Закону № 3721 ветеранами праці визнаються громадяни, які працювали на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян, фізичних осіб, мають стаж роботи 40 років — для чоловіків і 35 років — для жінок і вийшли на пенсію (частина перша); громадяни, яким призначені пенсії на пільгових умовах; пенсіонери, нагороджені медаллю «Ветеран праці» за законодавством колишнього Союзу РСР; особи з інвалідністю I і II груп, які одержують пенсії по інвалідності, якщо вони мають стаж роботи не менше 15 років (пункти «а», «б», «в» частини другої). Відповідно до статті 8 Закону № 3721 особами, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», вважаються Герої Соціалістичної Праці, Герої України та повні кавалери ордена Трудової Слави.

Таким чином, надання ветеранам праці та особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», певних пільг зумовлено не втратою ними працездатності, безробіттям, відсутністю достатніх засобів для існування, тобто тими соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, а необхідністю визнання їх трудових заслуг у професійній діяльності, пов'язаних з багаторічною працею, чи «особливих трудових заслуг перед Батьківщиною», а отже, забезпечення вказаних осіб пільгами є формою винагороди за їх трудові заслуги («особливі трудові заслуги перед Батьківщиною»).

Аналізуючи юридичну природу пільг, скасованих і обмежених положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, Конституційний Суд України виходить з того, що існування пільг для окремих категорій громадян передбачено на конституційному рівні. Відповідно до частини третьої статті 24 Конституції України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, зокрема, спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг та юридичним захистом, матеріальною і моральною підтримкою

материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям. Згідно з частиною третьою статті 53 Основного Закону України держава забезпечує, у тому числі, надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Таким чином, надання окремих пільг громадянам є конституційно допустимим. Однак наявність у тексті Основного Закону України категорії «пільга» не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини. Конституційний Суд України виходить з того, що в кожному конкретному випадку має бути встановлено, чи пов'язані пільги з неможливістю особи мати заробіток, втратою такого заробітку або недостатнім рівнем життєвого забезпечення особи та непрацездатних членів її сім'ї, а також чи спрямовані вони на забезпечення достатніх умов життя, сумісних із людською гідністю.

Конституційний Суд України вважає, що пільги, скасовані й обмежені положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, є елементом спеціального юридичного статусу ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», формою винагороди за їх трудові заслуги («особливі трудові заслуги перед Батьківщиною») та надають їм особливі можливості юридичного характеру. Ці пільги не пов'язані з соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, і не спрямовані на забезпечення мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини, а мають характер преференцій, які надає держава ветеранам праці та особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною».

Отже, Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їх реалізації. У цьому аспекті Конституційний Суд України наголошує, що заборона звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод, про яку йдеться у частині третій статті 22 Конституції України, стосується саме існуючих конституційних прав і свобод, а не медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг, зокрема скасованих і обмежених положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною».

Таким чином, скасування та обмеження на підставі Закону № 76 зазначених пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», жодним чином не мають наслідком скасування чи звуження змісту та обсягу їх існуючих конституційних прав і свобод, зокрема прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень, які закріплені у статтях 46, 48 Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, якими скасовано та обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», не суперечать Конституції України, у тому числі приписам її частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46.

4. Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, яким виключено статтю 21 Закону № 3721.

До внесення змін Законом № 76 статтею 21 Закону № 3721 було передбачено, що особам, трудовий договір з якими розірвано за півтора року до досягнення пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», або віку, що дає право на призначення пенсії відповідно до законів України «Про державну службу», «Про статус народного депутата України», «Про прокуратуру», «Про наукову і науково-технічну діяльність» (за наявності відповідних умов), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідацією, реорганізацією, перепрофілюванням підприємств, установ та організацій, скороченням чисельності або штату працівників, а також виявленою невідповідністю працівника займаній посаді за станом здоров'я, гарантується право на достроковий вихід на пенсію за півтора року до встановленого законодавством строку, якщо вони мають страховий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбачений абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (частина перша); виплата пенсій особам, звільненим у зв'язку з виявленою невідповідністю працівника займаній посаді за станом здоров'я, зазначеним у частині першій цієї статті, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України до досягнення ними пенсійного віку (частина друга).

Згідно зі статтею 10 Закону № 3721 громадянами похилого віку визнаються особи, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 листопада 2013 року № 11-рп/2013 зауважив, що право на пенсію за віком особа набуває не лише після досягнення загально визначеного пенсійного віку чи пенсійного віку, встановленого спеціальним законодавством, а також у разі дострокового виходу на пенсію за певних обставин (перше речення абзацу п'ятого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Дослідження положень, які згідно з підпунктом 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 були виключені з Закону № 3721, дає підстави для висновку, що до такого їх виключення держава гарантувала право на достроковий вихід на пенсію за півтора року до досягнення пенсійного віку громадянам похилого віку, трудовий договір з якими розірвано з причин, які не залежали від їх волі та не були наслідком дій цих осіб. Негативними наслідками настання таких обставин є втрата цими особами заробітку або інших передбачених законодавством доходів як засобів для існування та неможливість на рівних умовах конкурувати на ринку праці через похилий вік цієї категорії осіб, що і зумовлювало потребу в їх захисті з боку держави.

Конституційний Суд України вважає, що гарантування державою права на достроковий вихід на пенсію громадянам похилого віку було спрямоване на убезпечення цих громадян від такого соціального ризику, як безробіття з незалежних від них обставин, і забезпечення сприятливих умов для їх повноцінного та гідного життя у старості.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що право на достроковий вихід на пенсію, яке мали громадяни похилого віку на підставі статті 21 Закону № 3721 до внесення змін Законом № 76, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України.

З огляду на зазначене Конституційний Суд України повинен перевірити припис підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 на відповідність конституційним принципам, насамперед принципу верховенства права.

4.1. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року

№ 15-рп/2004 вказав, що «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».

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України «одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010); «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 від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

На думку Конституційного Суду України, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом.

У Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev), також зазначено, що держава зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послі-

довністю; передбачуваність означає, що закон має бути ... проголошений наперед — до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку (пункт 44); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46); юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватись узятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття «законні очікування») (пункт 48).

4.2. Конституційний Суд України вже зазначав, що Верховна Рада України, виключивши статтю 21 Закону № 3721 на підставі підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, скасувала гарантію для громадян похилого віку на достроковий вихід на пенсію, метою встановлення якої була ефективна реалізація конституційних прав людини на соціальний захист і достатній життєвий рівень.

Конституційний Суд України виходить з того, що Закон № 76 від 28 грудня 2014 року був фактично ухвалений парламентом 29 грудня 2014 року (о 1 годині 24 хвилини 40 секунд) та оприлюднений 31 грудня 2014 року в газеті «Голос України» (спеціальний випуск), що підтверджується загальнодоступними відомостями, розміщеними на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. До того ж підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 набрав чинності з 1 січня 2015 року.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідний період між оприлюдненням Закону № 76 та набранням чинності підпунктом 3 пункту 12 його розділу I (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на достроковий вихід на пенсію. У такий спосіб парламент знівелював сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 не відповідає частині першій статті 8 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII.

3. Підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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. 5-r/2018 dated May 22, 2018 in the case upon the constitutional petition of 49 People's Deputies on conformity of paragraph 12 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76-VIII to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

49 People's Deputies applied to the Constitutional Court of Ukraine with the constitutional petition on the conformity of paragraph 12 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine», adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76—VIII (hereinafter — the Law No. 76).

The above norm of the Law No. 76 amended the Law «On the basic principles of social protection of veterans of work and other citizens of old

age in Ukraine» dated December 16, 1993, No. 3721–XII with amendments (hereinafter — the Law No. 3721).

The authors of the petition argue that the amendments to the Law No. 3721 in some cases abolished the existing human and citizen's rights and freedoms, while in others, their content and scope were narrowed, which violated the provisions of Articles 8.2, 21, 22.1, 22.2, 46.1 of the Constitution.

The Constitution stipulates that Ukraine is social, law-based state (Article 1); human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State; the State is answerable to the individual for its activity; to affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3.2); the State ensures the social orientation of the economy (Article 13.4).

According to the Basic Law, human rights and freedoms are inalienable and inviolable (second sentence of Article 21); human and citizen's rights and freedoms enshrined by this Constitution are not exhaustive, guaranteed and shall not be abolished (Articles 22.1, 22.2); constitutional human and citizen's rights and freedoms shall not be restricted, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine (Article 64.1).

The Constitutional Court proceeds from the fact that the provisions of Article 22.3 of the Constitution are in a systematic connection with the other provisions of this Article.

According to Article 22 of the Basic Law, human and citizen's rights and freedoms enshrined by the Constitution are not exhaustive (Article 22.1); constitutional rights and freedoms are guaranteed and shall not be abolished (Article 22.2); the content and scope of existing rights and freedoms shall not be diminished in the adoption of new laws or in the amendment of laws that are in force (Article 22.3).

Since Article 22 is contained in Chapter II «Human and Citizen's Rights, Freedoms and Duties» of the Constitution and sets out a general requirement for legislative regulation of existing rights and freedoms, the provisions of Article 22.3 should be interpreted in conjunction with the provisions of Articles 22.1, 22.2, 64.1, 157.1 of the Basic Law and understood as such which apply to all existing human rights and freedoms, guaranteed by the Constitution.

According to Article 92.1.1 of the Constitution, human and citizen's rights and freedoms, the guarantees of these rights and freedoms shall be determined exclusively by the laws of Ukraine.

Consequently, Article 22.3 of the Constitution should be understood as meaning that at adoption of new laws or at amendment of existing laws, narrowing of the content and scope of constitutional rights and freedom is not allowed, if such narrowing leads to a violation of their essence.

The Constitutional Court proceeds from the fact that Article 46 of the Constitution provides for citizens the right to social protection which includes the right to social provision in cases of complete, partial or temporary disability, the loss of the principal wage-earner, unemployment due to circumstances beyond their control and also in old age, and in other cases established by law (Article 46.1); establishes sources and mechanisms of social security of citizens (second paragraph); and establishes that pensions and other types of social payments and assistance that are the principal sources of subsistence, shall ensure a standard of living not lower than the minimum living standard established by law (Article 46.3). In a state which has been proclaimed to be social, the size of the subsistence minimum, determined by the legislator, must really provide a decent standard of living for a person.

The content of the law guaranteed by Article 46 of the Constitution is in line with its requirements, according to which, in particular, the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value (Article 3.1); everyone has the right to a standard of living sufficient for himself or herself and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing (Article 48).

The Constitutional Court holds that mentioned provisions of the Basic Law oblige the state to create an effective system of social protection of various categories of persons, which would facilitate the harmonisation of their living standards with the realisation of the right to sufficient standard of living for them and their families by providing appropriate social security. Social protection measures should embody the ideas of social solidarity and justice, be aimed at the protection of the individual in the event of possible social risks.

In the opinion of the Constitutional Court, the state, based on the existing financial and economic opportunities, has the right to resolve social issues at its own discretion. That is, in the event of a significant deterioration in the financial and economic situation, the emergence of a state of martial law or a state of emergency, the need to ensure the national security of Ukraine, the modernisation of the social protection system, etc., the state may carry out an appropriate redistribution of its expenditures in order to maintain a fair balance between the interests of the individual and society. However, the state cannot resort to restrictions which violate the essence of the constitutional social rights of individuals, which is directly related to the duty of the state to ensure sufficient living conditions compatible with human dignity under all circumstances.

The Constitutional Court emphasises that human dignity shall be interpreted as a right guaranteed by Article 28 of the Constitution, and as a

constitutional value which fills human existence with meaning, it is the foundation for all other constitutional rights, the measure of determining their essence and the criterion of admissibility of possible restrictions of such rights. This is indirectly confirmed by the unique value of human dignity in the Constitution, according to which, in particular, the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value (Article 3.1); all people are free and equal in their dignity and rights (Article 21); everyone is obliged to strictly abide by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, and not to encroach upon the rights and freedoms, honour and dignity of other persons (Article 68.1).

The Constitutional Court notes that the provisions of Articles 3, 21, 46, 48, 68 of the Basic Law are consistent with the international and European standards for «decent human life», «minimum standards of living in human worthy conditions», human rights «not to be hungry» and to «protection from poverty», which should be the guidelines for a social state.

It is seen from the examination of legislative changes that they have abolished and limited a number of medical, transport, telecommunication and housing and communal privileges for veterans of work and persons who have «special labour merits to the Motherland».

Thus, granting certain privileges to veterans of work and persons who have «special labour merits to the Motherland» is conditioned not by loss of their ability to work, unemployment, lack of sufficient means of subsistence, that is, those social risks referred to in Article 46.1 of the Constitution, but the need for recognition of their labour merits in professional activities related to long-term work, or «special labour merits to the Motherland», and therefore, the provision of these persons privileges is a form of remuneration for their labour merits («special labour merits to the Motherland»).

Analysing the legal nature of benefits, cancelled and narrowed by the provisions of paragraphs 12.1, 12.2 of Section I of the Law No. 76, the Constitutional Court proceeds from the fact that the existence of privileges for certain categories of citizens is provided at the constitutional level. Under Article 24.3 of the Constitution, equality of the rights of women and men is ensured: by its remuneration; by special measures for the protection of work and health of women; by establishing pension privileges, by creating conditions that allow women to combine work and motherhood; by legal protection, material and moral support of motherhood and childhood, granting paid leaves and other privileges to pregnant women and mothers inclusive. Pursuant to Article 53.3 of the Basic Law, the State ensures provision of state scholarships and privileges to pupils and students.

Thus, granting certain privileges to citizens is constitutionally permissible. Yet, the existence of the category «privilege» in the text of the Basic Law does not mean that this category is an element of the constitutional status of a person, in contrast to the fundamental human rights and freedoms and the guarantees of their implementation, which are necessary for the dignified existence and harmonious development of an individual. The Constitutional Court proceeds from the fact that in each particular case it must be established whether the privileges are connected with the inability of a person to have earnings, loss of such income or insufficient level of life support of a person and disabled family members, as well as whether they are aimed at securing sufficient living conditions compatible with human dignity.

The Constitutional Court considers that the privilege, cancelled and limited by the provisions of paragraphs 12.1, 12.2 of Section I of the Law № 76, is an element of the special legal status of labour veterans and persons having «special labour merits to the Motherland», the form of remuneration for their labour merits («special labour merits to the Motherland») and provide them with special legal opportunities. These privileges are not related to the social risks referred to in Article 46.1 of the Constitution of Ukraine, and are not aimed at ensuring minimum living requirements in conditions worthy of an individual, but have the nature of preferences that the state provides to labour veterans and persons who have «special labour merits to the Motherland».

So, the Verkhovna Rada, proceeding from the existing financial and economic possibilities of the state and with the aim of maintaining an equitable balance between the interests of the individual and society, has the opportunity to introduce, modify, cancel or renew such privileges, since they are not of a fundamental nature and, therefore, cannot be considered as constitutional rights, freedoms and guarantees for their implementation. In this aspect, the Constitutional Court notes that the prohibition to restrict the content and scope of existing rights and freedoms referred to in Article 22.3 of the Constitution concerns precisely the existing constitutional rights and freedoms, rather than medical, transport, telecommunications and housing and communal benefits, and limited by the provisions of paragraphs 12.1, 12.2 of Section I of the Law № 76, for labour veterans and persons having «special labour merits before the Motherland».

Thus, the abolition and restriction on the basis of the Law № 76 of the said privileges for labour veterans and persons having «special labour merits to the Motherland» in no way entail the cancellation or reduction of the content and scope of their existing constitutional rights and freedoms, in particular the rights to social protection and an adequate standard of living as enshrined in Articles 46, of the Basic Law.

Examination of the provisions that were excluded from the Law № 3721 pursuant to paragraph 12.3 of Section I of the Law № 76 gives grounds to conclude that before such exclusion, the state had guaranteed the right to early retirement a year and a half before reaching the retirement age by the elderly people, an employment contract with whom was terminated for reasons that were independent of their will and were not a consequence of the actions of these persons. The negative consequences of such circumstances are the loss of these persons' earnings or other income envisaged by the legislation as means of existence and the inability to compete on the labour market on an equal footing due to the elderly age of this category of persons, which caused the need for their protection on the part of the state.

The Constitutional Court holds that guaranteeing by the state of the right to early retirement for the elderly people was aimed at ensuring these citizens from social risk, such as unemployment from circumstances beyond their control, and ensuring favourable conditions for their full and decent life in old age.

Given the above, the Constitutional Court must verify the requirement of paragraph 12.3 of Section I of the Law № 76 as to its compliance with the constitutional principles, in particular the principle of the rule of law.

In the opinion of the Constitutional Court, individuals are counting on the stability and legality of legal regulation, therefore, frequent and unpredictable changes in legislation impede the effective exercise of their rights and freedoms, as well as undermine the trust in state authorities, their officials and civil servants. Yet, the expectations of individuals cannot affect the introduction of amendments to laws and other regulatory acts.

The Constitutional Court emphasises that the rule of law principle implies the introduction of legislative changes with the definition of a certain transitional period (a reasonable time interval between the official promulgation of the law and its entry into force), which will give individuals time to adapt to new circumstances. The length of the transition period when changing the legal regulation of social relations should be determined by the legislator in each particular situation, taking into account the following criteria: the purpose of the law within the legal system and the nature of the social relations that are regulated; the circles of persons to whom the law will be applied, and their ability to prepare themselves for the entry into force (its new provisions); other important circumstances, in particular those which determine the time required for the entry into force of such a law.

The Constitutional Court proceeds from the fact that the Law № 76 dated December 28, 2014 was actually adopted by the Parliament on December 29, 2014 (at 1:24:40 a.m.) and was promulgated on December 31, 2014 in the newspaper «Holos Ukrayiny» (special issue), which is confirmed by publicly

available information. In addition, paragraph 12.3 of Section I of the Law № 76 entered into force on January 1, 2015.

In view of the above, the Constitutional Court finds that the transitional period between the promulgation of the Law № 76 and the entry into force of paragraph 12.3 of its Section I (less than one day) was clearly insufficient for the subjects to be able to adapt to the legislative novelties and adjust their actions for implementation of the right to early retirement. In this way, the parliament neglected the essence of such an element of the constitutional principle of the rule of law as legal certainty.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

To declare as conforming with the Constitution (constitutional), paragraphs 12.1, 12.2 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII.

To declare as non-conforming with the Constitution (unconstitutional), paragraph 12.3 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII.

Paragraph 12.3 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII declared unconstitutional shall lose its effect from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 15-рп/2004 dated November 2, 2004 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine regarding the conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case concerning more lenient punishments sentenced by court);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 1-рп/2005 dated March 17, 2005 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine on conformity with the Constitution (constitutionality) of the provisions of Articles 2.1 and 2.2 of the Law of Ukraine «On the amount of contributions to some types of compulsory state social insurance» (case on providing assistance on temporary disability);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 5-рп/2005 dated September 22, 2005 in the case upon the constitutional petition of 51 People's the Deputies of Ukraine on conformity with the Constitution (constitutionality) of Article 92, paragraph 6 of Section X Transitional Provisions of the Land Code of Ukraine (case on permanent use of land plots);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 8-рп/2005 dated October 11, 2005 in the case upon the constitutional petitions of the Supreme Court of Ukraine and 50 People's Deputies of Ukraine on conformity with the Constitution (constitutionality) of paragraphs 13.3 and 13.4 of Section XV «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On general mandatory state pension insurance» and the official interpretation of the provisions of Article 11.3 of the Law of Ukraine «On status of judges» (case on the pension level and perpetual monthly monetary allowance);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 9-рп/2009 dated April 28, 2009 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning official interpretation of the provision of Article 83.8 of the Constitution of Ukraine in the system link with the provisions of Articles 83.6, 83.7, 106.1.9, 114.3 and 114.4 of the Constitution of Ukraine (case on unemployment benefits for the persons dismissed by agreement of the parties);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 20-рп/2011 dated December 26, 2011 in the case upon the constitutional petitions of 49 People's Deputies of Ukraine, 53 People's Deputies of Ukraine and 56 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of clause 4 of Chapter VII «Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2011»;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 25, 2012 No. 3-рп/2012 in the case upon the constitutional petition of the Board of the Pension Fund of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Articles 1, 95.1, 95.2, 95.3, 96.2, 116.2, 116.3, 116.6, 124.2, 129.1 of the Constitution, 4.1.5 of the Budget Code of Ukraine, 9.1.2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine in system connection with some provisions of the Constitution;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 11-рп/2013 dated November 26, 2013 in the case upon the constitutional appeal of citizen Zinayida Ivanivna Pastukh on the official interpretation of the provision of Article 37.13 of the Law of Ukraine «On Civil Service» in system connection with the provisions of Articles 40.1.2, 40.2 of the Labour Code of Ukraine, Article 21 of the Law of Ukraine «On Basic Principles of Social Protection of Labour Veterans and Other Elderly Citizens in Ukraine»;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 2-рп/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);

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-р/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»;

Universal Declaration of Human Rights, 1948;

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966;

European Social Charter (revised) 1996;

Report on the Rule of Law, adopted by the European Commission for Democracy through Law at the 86th plenary meeting (Venice, 25–26 March 2011) (CDL-AD (2011)003rev).

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin, M. Melnyk, S. Sas and I. Slidenko delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання
такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»
від 28 грудня 2014 року № 76–VIII**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 22 травня 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII № 5-р/2018 (далі — Рішення), в якому визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Закон), а підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону — таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Підтримую позицію Суду щодо визнання неконституційним підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону, проте не погоджуюся з тим, що підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону відповідають Конституції України, зокрема частинам другій, третій її статті 22, якими скасовано та обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», та вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку стосовно цього.

Останнім часом в Україні сформувалася тенденція звуження обсягу існуючих соціальних прав особи у зв'язку з тим, що законодавець керується фінансово-економічними можливостями держави та намагається зберегти справедливий баланс між інтересами людини, суспільства та держави. Проте такі заходи повинні відповідати Конституції України, і перед Судом постає завдання захистити основні права і свободи людини і громадянина, гарантовані Конституцією України, та встановити для законодавця межі, в яких відбувається таке обмеження.

З огляду на викладене вважаю, що перевірку на відповідність положенням статті 22 Конституції України підпунктів 1, 2 пункту 12 розді-

лу I Закону необхідно здійснювати шляхом проведення системного аналізу приписів статей 3, 22, 64 Конституції України.

У статті 3 Конституції України передбачено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга). Саме забезпеченням прав і свобод людини і громадянина є створення умов, необхідних для їх реалізації, які є напрямками державної діяльності. У статті 1 Основного Закону України зазначено, що Україна є соціальною державою, тому одним із основних напрямів її діяльності є надання, забезпечення, розвиток та захист саме соціальних прав людини і громадянина, які не можуть бути скасовані чи обмежені без дотримання приписів, установлених статтями 22, 64 Конституції України.

У статті 22 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Згідно з юридичною позицією Суду, викладеною в Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, зміст прав і свобод людини — це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку; обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру; звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права; звуження обсягу прав і свобод — це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини). Суд у Рішенні від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, вказуючи на недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, закріплених у законах України, наголосив, що невиконання державою своїх соціальних зобов'язань призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави (абзац п'ятий пункту 5 мотивувальної частини). Отже, оскільки положення статті 22 Конституції України забороняють законодавцю погіршувати становище людини у суспільстві та закріплюють принцип недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, то не можуть бути звужені не тільки конституційні, а й усі права та свободи, передбачені законами України (відпо-

відно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України ці права та свободи так само, як і їх гарантії, визначаються виключно законами України), та зміст і обсяг конституційних прав і свобод розкривається не тільки в Основному Законі України, а й в інших законах України.

Статтею 64 Конституції України передбачено принцип заборони свавільного обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. Згідно з цим принципом наявні певні межі цих прав і свобод, які мають визначатися лише Конституцією України. Із системного аналізу статей 8, 64 Основного Закону України випливає, що якщо будь-який закон чи нормативно-правовий акт передбачає певні обмеження (або скасування) тих чи інших прав і свобод людини і громадянина, крім тих, що визначені Конституцією України, то ці обмеження не є правомірними, суперечать Конституції України, тому не повинні братися до уваги.

Зважаючи на викладене, на мою думку, Суд формально підійшов до перевірки положень підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону на відповідність приписам статті 22 Конституції України.

Крім того, в окремих випадках Конституція України, положеннями якої встановлено рамки для прояву волі законодавця, передбачає у відповідних нормах мету, яка має досягатися шляхом закріплення вказаних обмежень. Разом з тим Суд повинен у процесі захисту прав і свобод людини і громадянина закладати доктринальні ідеї та позиції, які мають реалізовуватися та не порушуватися у діяльності публічної влади, задля запобігання ухваленню неконституційних та свавільних законів.

У Рішенні вказано, що «Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги», проте в законодавстві України немає визначення понять «фінансово-економічні можливості держави» та «справедливий баланс між інтересами особи та суспільства» і Судом не було досліджено існуючі фінансово-економічні можливості держави на час скасування/обмеження відповідних пільг, що свідчить про недостатнє вивчення цього питання.

Таким чином, Суд фактично надав право законодавцю обмежувати чи скасовувати соціальні пільги громадян, посилаючись на фінансово-економічні можливості держави без надання відповідних розрахунків та іншої доказової бази, яка підтверджувала би конкретну необхідність такого обмеження чи скасування. Незрозумілим залишається, на моє переконання, спосіб, в який законодавець досягає збереження

справедливого балансу між інтересами особи та суспільства — шляхом скасування соціальних пільг для незахищених верств населення.

Конституцією України закладено рівні для всіх можливості користування відповідними благами держави, тому не можна вказувати на конституційність положень законів, які скасовують чи обмежують ряд медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для відповідних категорій населення. Критерієм такої оцінки, на мою думку, має бути соціальна справедливість, на основі якої у демократичній, соціальній, правовій державі і повинні формуватися конкретні гарантії соціального і правового порядку.

Також, враховуючи свою позицію, наведену у Рішенні Суду від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, Суд у Рішенні наголошує, що: «Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення» (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). Тобто йдеться про можливість законодавця лише розширювати існуючі права і свободи людини. Проте далі у Рішенні Суд робить інший висновок щодо можливості їх скасування, якщо не відбувається звуження змісту та обсягу таких прав і свобод, а саме: «Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

До того ж Суд, аналізуючи можливість звуження прав і свобод людини, не вказує, що йдеться про права і свободи саме громадян України, що є помилковим, оскільки до відповідних категорій осіб, які були позбавлені соціальних пільг відповідно до підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону, віднесено саме громадян України.

Викладене дозволяє констатувати, що Рішення містить розбіжності та неточності у висновках, сформульованих Судом.

Враховуючи викладене, вважаю, що положення підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону, якими внесено зміни до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року, є такими, що не відповідають частинам другій, третій статті 22 Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання
такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»
від 28 грудня 2014 року № 76–VIII**

Конституційний Суд України (далі — Суд) у Рішенні у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 (далі — Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Закон № 76).

Рішення містить ряд концептуальних недоліків, у зв'язку з чим вважаю за необхідне висловити щодо нього окрему думку.

1. Одним із конституційних принципів діяльності Суду є обґрунтованість ухвалених ним рішень (частина друга статті 147 Конституції України). Така вимога до діяльності Суду також закріплена у Законі України «Про Конституційний Суд України» (стаття 2). Крім того, у цьому законі окремо передбачено необхідність обґрунтування зміни (розвитку, конкретизації) Судом своїх попередніх юридичних позицій. Так, частиною другою статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» встановлено, що Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію Суду у своїх наступних актах, 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.

У Рішенні Суд наголосив на необхідності розвинути і конкретизувати сформульовані ним раніше юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Конституції України (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). Однак Суд жодним

чином не обґрунтував необхідності у такому розвитку і конкретизації, що свідчить про недотримання Судом конституційних і законодавчих приписів, а також вказує на відсутність передбачених законом підстав для розвитку (конкретизації) Судом своїх юридичних позицій щодо змісту положень частини третьої статті 22 Конституції України (визначених, зокрема, у рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

По-перше, за час, який минув з моменту висловлення Судом попередніх юридичних позицій, не відбулося не лише суттєвої, а взагалі жодної зміни нормативного регулювання, яким керувався Суд при висловленні таких позицій — положення частини третьої статті 22 Конституції України залишаються незмінними з дня її прийняття.

По-друге, розвиток (конкретизацію) своїх попередніх юридичних позицій Суд здійснив без обґрунтування покращення цим захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України (у Рішенні не зазначено, чи змінилися міжнародні зобов'язання України у цій частині).

Виходячи з вимог закону та надзвичайної важливості вирішення цього питання для захисту конституційних прав і свобод, Суд щонайменше мав навести аргументи на користь застосованого ним нового підходу до розуміння положень частини третьої статті 22 Конституції України. Тим більше, що наразі складно дійти однозначного висновку про те, що змінені у такий спосіб у Рішенні попередні юридичні позиції Суду призведуть до покращення захисту конституційних прав і свобод.

Слід зазначити, що Суд не вперше не обтяжує себе виконанням вимог частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо необхідності обґрунтування зміни своєї попередньої юридичної позиції. Так, у Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» Суд без жодного обґрунтування кардинально змінив свою юридичну позицію щодо можливості 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 чинності¹.

¹ Див.: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57

2. У Рішенні Суд дійшов важливого висновку, згідно з яким положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти «як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України». Фактично Суд дав тлумачення вказаної конституційної норми, згідно з яким при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу лише конституційних (а не всіх існуючих) прав і свобод людини.

Таке розуміння Судом вказаної конституційної норми, можливо, не викликало б застережень, якби воно ґрунтувалось на чітких, переконливих і логічних юридичних аргументах. Натомість обґрунтування Судом нової юридичної позиції є суперечливим і неоднозначним.

Так, за змістом Рішення обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод є звуженням змісту та обсягу таких прав і свобод. Це при тому, що частина третя статті 22 Конституції України встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод. Цей конституційний припис посилюється положенням частини першої статті 64 Конституції України, яким передбачено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Натомість із загального висновку, якого дійшов Суд у Рішенні щодо цієї проблеми, випливає, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів допускається звуження змісту або обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини. Таке звуження не допускається, якщо воно (звуження) призводить до порушення сутності таких прав і свобод.

Проте закономірно виникає кілька питань: 1) наскільки правомірним є висновок Суду про допустимість звуження змісту або обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо частиною третьою статті 22 Конституції України встановлено, що таке звуження не допускається; 2) що слід розуміти під сутністю таких прав і свобод. Відповідь на ці питання ускладнює ще одна констатація Суду, згідно з якою, визначаючи права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод, законодавець може лише розширювати, а не звужувати зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення (хоча Основний Закон України забороняє звужувати не лише зміст, але й обсяг зазначених прав і свобод).

народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/melnyk-4p_2018.pdf

При цьому юридична позиція Суду щодо допустимості звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини (якщо таке звуження не призводить до порушення їх сутності) суперечить попереднім юридичним позиціям Суду щодо розуміння змісту та обсягу прав і свобод людини¹. Без усунення цієї суперечності нове розуміння Судом положення частини третьої статті 22 Конституції України, яке до того ж не ґрунтується на чітких, переконливих і логічних юридичних аргументах, на практиці може спричинити її неоднакове застосування та безпідставне обмеження конституційних прав і свобод.

3. Одним з концептуальних недоліків Рішення є те, що для його обґрунтування Суд замість використання при його мотивуванні приписів Конституції України послався (до того ж некоректно) на положення рекомендаційного характеру, яке міститься в одному з документів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія).

Так, неконституційність підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76 Суд обґрунтував порушенням конституційного принципу верховенства права, а саме такого його елемента, як юридична визначеність. Це порушення, на думку Суду, зумовлювалося невеликим періодом між оприлюдненням вказаного Закону (31 грудня 2014 року) та набранням чинності підпунктом 3 пункту 12 його розділу I (1 січня 2015 року). Аргументуючи таке порушення, Суд у Рішенні зробив посилання, за яким «у Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev) ... зазначено, що держава зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю; передбачуваність означає, що закон має бути ... проголошений наперед — до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків» (абзац шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

У такому посиланні у Суду не було жодної необхідності.

По-перше, Суд уже сформував юридичні підходи щодо розуміння юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (наприклад, див. абзац третій підпункту 3.1 пункту 3

¹ Див., наприклад: Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/5-rp/2005.doc>; Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/8-rp/2005.doc>

мотивувальної частини Рішення Суду від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

По-друге, наведена частина Доповіді «Верховенство права», схваленої Венеціанською Комісією (далі — Доповідь), не може бути визнана застосовною до обґрунтування Рішення, оскільки насправді у ній йдеться про те, що «передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед — до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків» (пункт 44).

Таким чином, позиція Венеціанської Комісії щодо того, що закон має бути проголошений наперед, не є категоричною і однозначною, тобто допускається («за можливості»), що закон може бути проголошений (оприлюднений) і після набрання ним чинності. Отже, цитата з Доповіді у такому вигляді не могла бути використана для обґрунтування неконституційності Закону № 76. Щоб забезпечити таке використання, Суд свідомо пішов на викривлення змісту вказаного положення Доповіді.

По-третє, у штучному притягуванні (та ще й у такий спосіб) зазначеного положення Доповіді до обґрунтування Рішення не було жодної необхідності ще й тому, що наведене положення Доповіді за змістом не є тотожним конституційному положенню про неприпустимість набрання чинності законом раніше дня його опублікування, що безпосередньо вказано у Конституції України. У частині п'ятій статті 94 Основного Закону України зазначено, що «закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування». Тобто конституційний припис щодо порядку набрання чинності законами України є чітким, однозначним і зрозумілим. Крім того, він є відмінним від позиції Венеціанської Комісії.

Тому для обґрунтування неконституційності законодавчого положення у зв'язку з невеликим періодом між оприлюдненням закону та набранням ним чинності Суд мав послатися на вказаний конституційний припис, дати його розуміння у контексті принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Виходячи з такого розуміння та застосовуючи власні аргументи, Суд міг обґрунтовано довести, що визначена Законом № 76 тривалість перехідного періоду при зміні законодавчого регулювання у цьому випадку є, вочевидь, недостатньою для належної адаптації відповідної категорії громадян до такого регулювання та підготовки їх до нової правової ситуації.

Суддя
Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 12 розділу I Закону України
«Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність,
деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII

Конституційний Суд України 22 травня 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII № 5-р/2018 (далі — Рішення).

Конституційний Суд України визнав такими, що відповідають Конституції України, підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Закон № 76), якими скасовано та обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», а підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, яким виключено статтю 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», яка передбачала право на достроковий вихід на пенсію, визнав неконституційним.

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку щодо Рішення.

1. У Рішенні Конституційний Суд України виклав нове розуміння частини третьої статті 22 Конституції України, згідно з яким «при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини). На мою думку, таке твердження є помилковим щонайменше у двох аспектах стосовно:

1) поширення частини третьої статті 22 Конституції України саме на існуючі конституційні права і свободи людини;

2) можливості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини, якщо таке звуження не призводить до порушення їх сутності.

Крім того, хоча звернути увагу, що у наведеному тлумаченні частини третьої статті 22 Конституції України йдеться виключно про існуючі конституційні права і свободи людини, тому можна припустити, що ця юридична позиція не стосується звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадянина.

1.1. Конституційний Суд України виконав функцію Верховної Ради України, доповнивши частину третю статті 22 Конституції України словом «конституційних»

Відповідно до Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними (частина перша статті 22); виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (пункт 1 частини першої статті 92). Отже, права і свободи людини і громадянина визначаються не лише Конституцією України, а й законами України.

Конституційний Суд України, зазначаючи у Рішенні, що положення частини третьої статті 22 Основного Закону України поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України, виходив з того, що її положення перебувають у системному зв'язку з іншими положеннями статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Конституції України. Проте зі змісту вказаних положень Конституції України не вбачається, що частина третя статті 22 Основного Закону України, в якій застосовано словосполучення «існуючі права і свободи», стосується саме конституційних прав і свобод, а не всіх існуючих прав і свобод чи лише тих прав і свобод, що визначені законами України.

Конституційний Суд України фактично доповнив частину третю статті 22 Конституції України після слова «існуючих» словом «конституційних», жодним чином не обґрунтувавши такої позиції. Чи не є це правотворчістю? Як відомо, Конституційний Суд України не наділений такими повноваженнями.

1.2. Конституційний Суд України дозволив Верховній Раді України порушувати Конституцію України

У мотивувальній частині Рішення містяться суперечливі твердження щодо того, чи допускається обмеження конституційних прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. У Рішенні неодноразово цитується частина третя статті 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін

до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Тобто Конституція України містить імперативний припис щодо заборони звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. В абзаці восьмому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення вказано, що «звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням». Отже, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається обмеження існуючих прав і свобод. Проте в Рішенні вказано, що Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до певних критеріїв, незважаючи на те, що частина третя статті 22 Основного Закону України не містить жодних критеріїв.

Конституційний Суд України встановив такі критерії допустимості обмеження конституційних прав і свобод людини: «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Вказані критерії є значною мірою теоретичними та умовними у зв'язку з тим, що не мають визначення, тому можуть тлумачитися зацікавленими сторонами на власний розсуд.

Наприклад, щодо легітимної мети, то в певний період обмеження одних і тих самих конституційних прав може мати легітимний характер, а в інший проміжок часу ті самі обмеження через нелегітимність мети їх встановлення можуть бути визнані неконституційними. Як у цьому випадку дотримуватися конституційного принципу рівності, який є елементом верховенства права? Мабуть, правильно було б розглядати легітимність мети через конкретні приписи Конституції України. Зокрема, щодо соціальних прав варто брати до уваги положення статті 1 Конституції України, в якій зазначено, що Україна є соціальною державою. З огляду на це соціальні права можуть бути обмежені в останню чергу. Легітимність мети таких обмежень може бути обґрунтована лише умовами, визначеними в частині другій статті 64 Конституції України, а не через відсутність коштів, необхідність збалансування бюджету, подолання складної економічної ситуації тощо.

Визначення «порушення сутності права» має суб'єктивний характер і не базується на конкретних конституційних принципах. Наприклад, зменшення розміру пенсій для всіх до гарантованого частиною третьою статті 46 Конституції України мінімального рівня (прожиткового мінімуму, встановленого законом) порушує сутність змісту права на пенсію чи ні? Якщо ні, то чи відповідає це інтересам носія суверенітету і єдиного джерела влади — народу (частина перша статті 5 Конституції України)?

Таким чином, Конституційний Суд України фактично дозволив Верховній Раді України порушувати Конституцію України, зокрема частину першу її статті 64, за якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Оскільки відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» остаточні акти від імені Конституційного Суду України можуть приймати колегії, сенати, Велика палата, а визначення певних параметрів запропонованого підходу має суб'єктивний характер, то може виникнути ситуація, коли Конституційний Суд України в однопіпних справах матиме різні підходи. Навряд чи така ситуація сприятиме підвищенню авторитету Конституційного Суду України.

1.3. Конституційний Суд України створив норму, аналогічну частині першій статті 64 Конституції України

Витлумачивши частину третю статті 22 Конституції України як таку, що стосується лише існуючих конституційних прав і свобод, і зазначивши, що звуження змісту і обсягу конституційних прав і свобод є їх обмеженням, Конституційний Суд України насправді створив норму, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається обмеження існуючих конституційних прав і свобод та яка є аналогічною частині першій статті 64 Основного Закону України. Проте Конституція України не може містити двох аналогічних норм.

Крім того, стаття 64 Основного Закону України допускає обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина лише у випадках, передбачених Конституцією України, а також щодо окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного або надзвичайного стану. Конституційний Суд України у Рішенні зазначив, що положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження

призводить до порушення їх сутності. А якщо звуження змісту і обсягу (обмеження) існуючих конституційних прав і свобод не призводять до порушення сутності конституційних прав і свобод, то такі обмеження допускаються?

Конституційний Суд України фактично передбачив можливість звуження змісту і обсягу (обмеження) існуючих конституційних прав і свобод людини при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів за умови, якщо таке звуження не призводить до порушення їх сутності. Очевидно, що така інтерпретація частини третьої статті 22 Конституції України не узгоджується з її статтею 64.

1.4. Конституційний Суд України добровільно відмовився від конституційного контролю в соціальній сфері

Запропонований підхід «динамічного тлумачення» Конституції України приховує в собі певні небезпеки в перспективі. Конституційний Суд України фактично добровільно відмовляється від конституційного контролю в соціальній сфері. Будь-яку соціальну політику виконувача влада обґрунтує «обмеженими фінансовими можливостями», «легітимною метою», «не порушенням сутності права». Як наслідок, соціальна політика буде проводитися без урахування застережень, які містяться в Конституції України, та за відсутності контролю Конституційного Суду України.

Як відомо, Конституційний Суд України здійснює перевірку на відповідність Конституції України лише тих законів України (їх окремих положень), стосовно неконституційності яких звернулися визначені Конституцією України суб'єкти. Тобто Конституційний Суд України, який, за логікою Рішення, буде аналізувати дотримання зазначених критеріїв, здійснює вибіркового конституційний контроль і не має ефективних механізмів щодо запобігання обмеженням конституційних прав і свобод людини.

Наслідком запропонованого у Рішенні розуміння положення частини третьої статті 22 Конституції України є зміна Основного Закону України не уповноваженим на це органом шляхом тлумачення. Однак Конституційний Суд України не творить норми права, а досліджує їх, його функція — виявляти в нормах права прихований (імплицитний) зміст. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України), яка здійснює свої повноваження від імені народу.

2. В абзаці четвертому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення зазначено, що Конституційний Суд України вважає за

необхідне розвинути і конкретизувати сформульовані ним юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України. Проте насправді Конституційний Суд України змінив зміст частини третьої статті 22 Конституції України і її розуміння Конституційним Судом України.

Як зазначено у Рішенні, Конституційний Суд України вже здійснював тлумачення зазначених конституційних положень, а також сформулював юридичну позицію, за якою «зміст прав і свобод людини — це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини — це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод — це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики» (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005). Конституційний Суд України не вживав слова «конституційних», коли тлумачив звуження змісту і обсягу прав і свобод.

Конституційний Суд України у своїй практиці виходив з того, що зменшення, призупинення або скасування соціальних виплат при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів є звуженням змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина, що було підставою для визнання окремих положень цих законів такими, що суперечать Конституції України, зокрема частині третій її статті 22 (рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009, від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010, від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010, від 5 квітня 2011 року № 3-рп/2011).

Конституційний Суд України вже з'ясував існуючий зміст частини третьої статті 22 Конституції України, адже з моменту прийняття Основного Закону України її розуміння було одне. На підставі цього тлумачення прийнято десятки рішень Конституційного Суду України. Якщо змінилися суспільні відносини з порушеного питання, то чому ж парламент мовчить?

Тлумачення, безумовно, має нормативне значення, але Конституційний Суд України не творить право, він, як рентген у медицині, не лікує, а знаходить у правових нормах недоліки (хвороби).

У частині другій статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» встановлено, що Конституційний Суд України може розвивати і конкретизувати юридичну позицію у своїх наступних актах, змінювати юридичну позицію в 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. Однак у Рішенні Конституційний Суд України змінив юридичну позицію щодо частини третьої статті 22 Конституції України, незважаючи на те, що зміни до зазначеного положення не вносилися і нова юридична позиція не призведе до покращення захисту конституційних прав і свобод.

Більше того, виникає питання, чи не порушив Конституційний Суд України конституційний принцип рівності громадян перед законом, у цьому випадку, перед Конституцією України? Адже одна й та сама норма Конституції України впродовж десятиліть мала один зміст, а після прийняття Рішення матиме інший зміст за тих самих обставин.

Існує велика ймовірність того, що Конституційний Суд України, з огляду на нову юридичну позицію щодо частини третьої статті 22 Конституції України, змушений буде переглядати всі рішення, які були прийняті на підставі попередньої юридичної позиції, зокрема щодо незалежності і недоторканності суддів, адже гарантії незалежності і недоторканності суддів лише задекларовані в Конституції України, а визначаються законами України.

З огляду на існування двох юридичних позицій Конституційного Суду України, які, по суті, є протилежними, виникають питання:

— яким тлумаченням повинні керуватися суди і органи державної влади;

— хто та в який спосіб буде відшкодовувати моральну та матеріальну шкоду постраждалим від застосування неправильного тлумачення.

Правову природу явища, коли конституційний суд змінює зміст (смісл) норм конституції, неможливо пояснити. Оскільки джерелом нормативно-правового регулювання суспільних відносин на найвищому рівні (норми і зміст Конституції України) є «політична воля народу», то Конституційний Суд України, який не є політичним органом, не має права на власний розсуд змінювати зміст положень Основного Закону України.

3. На мій погляд, Конституційний Суд України надто поверхнево підійшов до розуміння категорії «пільга». У Рішенні зазначено, що наявність у тексті Основного Закону України категорії «пільга» не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини. Однак, категорично не погоджуючись із зазначеним, вважаю, що пільги, гарантовані Конституцією України, прирівнюються до конституційних прав, мають бути визначені в законах України, не можуть бути скасовані чи обмежені. Крім того, пільги для окремих категорій громадян можуть бути елементом їх конституційно-правового статусу, незважаючи на те, що категорія «пільга» щодо них не вживається в Конституції України. Це може стосуватися осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (стаття 16 Основного Закону України), осіб, які забезпечують чи забезпечували захист незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України (стаття 17 Конституції України).

4. У Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що скасування та обмеження на підставі Закону № 76 низки медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», жодним чином не мають наслідком скасування чи звуження змісту та обсягу їх існуючих конституційних прав і свобод, зокрема прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень, які закріплені у статтях 46, 48 Основного Закону України, тому підпункти 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76 не суперечать Конституції України, у тому числі приписам її частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46.

Конституційний Суд України у Рішенні зазначив, що скасовані і обмежені Законом № 76 пільги не спрямовані на забезпечення мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини. На мою думку, такий висновок є хибним з огляду на таке. Надання більшості пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед

Батьківщиною» залежить від розміру середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, який не повинен перевищувати величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу. Право на податкову соціальну пільгу мають особи, місячний дохід яких не перевищує суми, що дорівнює розміру місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 (підпункт 169.4.1 пункту 169.4 статті 169 Податкового кодексу України). На 2018 рік цей розмір дорівнює 2 467 гривень (1 762×1,4). Таким чином, Конституційний Суд України опосередковано визнав, що дохід у 2 467 гривень на одну особу на місяць забезпечує достатні умови життя, сумісні з людською гідністю. Це не відповідає дійсності і європейським стандартам гідного життя, на які є посилання у Рішенні. Навіть мінімальна заробітна плата в Україні у 1,5 раза вища і становить у 2018 році 3 723 гривні.

5. Аналізуючи положення підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76 на відповідність Конституції України, Конституційний Суд України зосередив увагу на тому, чи не порушено частину третьої статті 22 Конституції України в новій її інтерпретації. Однак, на мою думку, слід було також перевірити вказані положення на відповідність статті 8 Конституції України, зокрема принципу верховенства права та таким його складовим, як правова визначеність, передбачуваність законодавчої політики, законні (правомірні) очікування, позитивні зобов'язання держави, принцип довіри громадян до закону і діяльності держави.

Зауважу, що у Рішенні Конституційний Суд України аналізував дотримання принципу верховенства права, перевіряючи на відповідність Конституції України підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, яким було виключено статтю 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», яка передбачала право на достроковий вихід на пенсію. Конституційний Суд України визнав вказане положення Закону № 76 неконституційним з огляду на те, що «перехідний період між оприлюдненням Закону № 76 та набранням чинності підпунктом 3 пункту 12 його розділу I (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на достроковий вихід на пенсію», та зазначив, що «у такий спосіб парламент знівельював сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність».

Однак Конституційний Суд України застосував непропорційну аргументацію і залишив поза увагою те, що підпункти 1, 2 пункту 12 Закону № 76, за винятком норм у частині вилучення пільгового проїзду, також набрали чинності з 1 січня 2015 року. Тому ветерани праці та особи, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», теж не мали достатньо часу для того, щоб пристосуватися до законодавчих змін, якими скасовано та обмежено певні пільги, якими вони користувалися раніше. Проте Конституційний Суд України вибірково підійшов до вирішення питання щодо неконституційності положень Закону № 76 в аспекті набрання ними чинності, хоча парламент однаково знівельовав сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність.

Встановлюючи пільги для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», держава взяла на себе певні зобов'язання, які полягають у тому, що громадяни, виконавши встановлені законом України умови щодо стажу роботи, можуть розраховувати на пільги, право на які вони набули. Зміна правового регулювання стосовно осіб, які виконали умови, встановлені законодавцем, означає відмову держави від виконання своїх зобов'язань, що призводить до порушення принципів довіри громадян до закону і діяльності держави, правомірних очікувань, стабільності правового регулювання.

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

6. Як уже зазначалося, Конституційний Суд України у Рішенні здійснював перевірку на відповідність Конституції України підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76. В абзаці сьомому пункту 4 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «Конституційний Суд України дійшов висновку, що право на достроковий вихід на пенсію, яке мали громадяни похилого віку на підставі статті 21 Закону № 3721

до внесення змін Законом № 76, було гарантією ефективної реалізації конституційних прав громадян, закріплених у статтях 46, 48 Основного Закону України». Тобто скасування дострокового виходу на пенсію для громадян похилого віку є обмеженням вказаних конституційних прав. З огляду на юридичну позицію, викладену в Рішенні щодо частини третьої статті 22 Конституції України, Конституційний Суд України мав би з'ясувати, чи не порушено сутність прав на соціальний захист та достатній життєвий рівень положенням підпункту 3 пункту 12 розділу I Закону № 76, а також перевірити його на відповідність критеріям допустимості обмеження конституційних прав, які викладені у підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення, в аспекті дотримання частини третьої статті 22 Конституції України, проте не зробив цього.

7. Наголошую, що Конституційний Суд України вкотре порушив процедуру прийняття рішення, встановлену 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 здійснювалося в той самий день, поспіхом, без надання достатнього часу для аналізу остаточного варіанта проекту Рішення.

**Суддя
Конституційного Суду України**

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 12 розділу I Закону України**

**«Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність,
деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія й аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Закон) мають 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 зауваження та заперечення щодо застосованої концепції, методології та аргументації Рішення:

У Рішенні Конституційний Суд України припустився концептуальної, доктринальної та методологічної помилок, застосувавши тлумачення норми Конституції України до суспільних відносин, які прямо не стосуються цієї норми.

Зауваження та заперечення щодо концепції, методології та аргументації Рішення

1. Рішення концептуально базується на тлумаченні статті 22 Конституції України. Вказана стаття оперує поняттям «права і свободи

людини і громадянина». Це норма-принцип, яка стосується виключно категорії конституційних прав і свобод.

Конституційний конфлікт, вибудований суб'єктом права на конституційне подання, містить контрадикцію між нормами закону та нормами Конституції України. Однак у оспорюваних нормах Закону не йдеться про права і свободи у розумінні статті 22 Конституції України, оскільки пільги та компенсації за жодних умов не можуть вважатися ні правами, ні свободами. І Конституційний Суд України переконався б у цьому, якби дав тлумачення цих категорій. Якби Конституційний Суд України це зробив, то побачив би, що пільги (етимологічно та семантично від «privelegie» — «перевага») у будь-якому сенсі — це відступ від загального правила на користь окремих осіб або соціальних груп. Конкретно в праві — це встановлені законодавством переваги, що надаються особі (чи групі осіб) порівняно з іншими особами. Вони можуть полягати у звільненні тих чи інших осіб від відповідних обов'язків або наданні їм додаткових гарантій.

Тобто пільга є інструментом, способом, регулятором суспільних відносин, вона співвідноситься з суб'єктивним правом, але не є ним. Пільга — це привілей, а не право. А основна властивість привілею — бути винятком із загального правила (норми). Соціальна пільга в цьому контексті — блага майнового характеру, що надаються окремим групам, і є винятком. Суб'єктивне право, передбачене конституцією, в усіх без винятку випадках є загальним правилом. Таким чином, між пільгою (привілеєм) та загальним правилом існує логічна контрадикція, а тому для регулювання суспільних відносин застосовується або пільга, або загальне правило, оскільки перша виключає останнє.

Однак Конституційний Суд України лише констатував, що «існування пільг для окремих категорій громадян передбачено на конституційному рівні», а також те, що «пільга не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини». Яким чином вказані твердження, з огляду на концепцію Рішення, кореспондуються з обмежувальним тлумаченням статті 22 Конституції України й евентуальною суперечністю між скасованими пільгами та компенсаціями і нормами Конституції України, сказати важко. На наш погляд — ніяк.

І тут слід зазначити, що Конституційний Суд України або припустився помилки і застосував тлумачення статті 22 Конституції України до суспільних відносин, які не мають до неї жодного стосунку, або ототожнив права і свободи та пільги. У будь-якому випадку йдеться про доктринальну та методологічну помилки, які мають принципове значення для вирішення цієї справи.

2. У Рішенні «Конституційний Суд України наголошує на конституційному обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини та вважає за необхідне розвинути і конкретизувати сформульовані ним юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України». При цьому Конституційний Суд України стверджує, що «положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності». Власне, розвиток (зміна) практики проявилася в останньому положенні «якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності», що, по суті, є обмежувальним тлумаченням вказаної норми. І тут Конституційний Суд України допустив серйозну доктринальну неузгодженість.

По-перше, намагаючись вирішити конфлікт між нормами, який стосується виключно соціальної сфери, Конституційний Суд України здійснив обмежувальне тлумачення конституційного принципу щодо всіх без винятку норм Конституції України, які стосуються прав і свобод, у тому числі негативних (фундаментальних), до яких таке обмеження навряд чи може застосовуватись тією ж мірою, що й до позитивних (соціальних) прав, оскільки, на відміну від перших, останні надаються державою. У той же час перші не залежать від її волі, а отже, держава надзвичайно сильно обмежена в діапазоні та способах їх регулювання. Всі особливості регулювання негативних прав з боку держави зводяться до обов'язку забезпечити їх реалізацію.

По-друге, правова доктрина України, характеризуючи суб'єктивні права, оперує категоріями «поняття», «зміст», «структура». Конституційний Суд України у своїй практиці щодо тлумачення норм, які містять суб'єктивні права та свободи, оперував виключно категоріями «зміст» і «обсяг». Категорія сутності в контексті суб'єктивного права розглядається в межах наукової дискусії, й усталеного погляду на цю проблему немає. При цьому, якщо оперувати філософським поняттям сутності, а це — головне, основне, визначальне в предметі, то стосовно суб'єктивного права сутність буде означати визначальне в конкретному праві. У праві на пенсії — це пенсія, у праві на безкоштовне медичне обслуговування — безкоштовне медичне обслуговування. В контексті суб'єктивних прав практика Конституційного Суду України, законодавча практика навряд чи дозволяють застосовувати категорію звуження до категорії сутності суб'єктивного права з огляду на визначення, яке наведене вище. Оскільки іншими словами воно звучить

так: звуження права можливе, якщо воно не призводить до порушення визначальної категорії такого права, будь-яке порушення такої визначальної категорії (пенсія, освіта) на практиці означає її скасування. Отже, у цьому контексті йдеться не про звуження, яке призводить до порушення сутності, а про скасування права (у тому числі через неможливість його реалізації). Однак частина друга статті 22 Конституції України і так забороняє скасовувати конституційні права.

Таким чином, що, власне, хотів сказати Конституційний Суд України вказаним твердженням з огляду на наведені аргументи та цілком зрозумілі приписи статті 22 Конституції України, зрозуміти важко.

Отже, Конституційний Суд України намагався довести конституційність оспорюваних норм із застосуванням хибного методологічного підходу. Однак відсутність аргументації щодо конституційності пільг у співвідношенні з відповідними статтями Конституції України дає можливість стверджувати, що він не виконав своєї функції.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII

м. Київ
17 липня 2018 року
№ 6-р/2018

Справа № 1-11/2018 (3830/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І. Д. та дослідивши матеріали справи, у тому числі пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання — народних депутатів України Королевської Н. Ю., Німченка В. І.; Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України Селіванова А. О.; заступника Міністра соціальної політики України Іванкевича В. В.; заступника Міністра юстиції України з питань виконавчої служби Шкляра С. В.; віце-президента Всеукраїнської громадської організації інвалідів «Союз Чорнобиль України» Яценка В. М., Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 50 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), підпункти 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», прийнятого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 76–VIII, (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 6, ст. 40) (далі — Закон № 76).

Народні депутати України стверджують, що положеннями підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону № 76 звужено зміст та обсяг існуючих прав і свобод громадян шляхом обмеження або скасування наданих державою соціальних прав у вигляді пільг, компенсацій і гарантій, встановлених Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі — Закон № 796).

Вказаними положеннями Закону № 76 внесено такі зміни до Закону № 796, зокрема:

«2) пункт 2 частини першої статті 21 виключити;

3) у статті 22:

пункти 2 і 13 частини першої виключити;

доповнити частиною третьою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктом 1 частини першої та частиною другою цієї статті в частині пільг, передбачених пунктами 1, 2, 11 статті 20, пунктом 14 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

4) статтю 23 виключити;

5) у статті 24:

слова і цифри «і пунктом 2 статті 23» виключити;

доповнити частиною другою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктом 1 статті 20, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

6) у статті 30:

у частині першій:

пункти 1, 3, 5, 6, 8, 12 виключити;

у пункті 10 абзац другий виключити;

доповнити частиною сьомою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктом 4 частини першої та пунктами 8, 9 частини третьої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

7) статті 31, 37, 39 та 45 виключити»;

«12) текст статті 53 викласти у такій редакції:

«Додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, та щомісячна компенсація сім'ям за втрату годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи з урахуванням інших доходів не можуть перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність»;

«14) статтю 60 викласти у такій редакції:

«Стаття 60. Право вибору пільг та компенсацій особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, які мають одночасно право на інші пільги та компенсації, передбачені законодавством України, надаються за їх вибором пільги та компенсації відповідно до одного із законів України».

Отже, предметом конституційного контролю у цій справі є підпункт 2, абзаци перший, другий підпункту 3, підпункт 4, абзаци перший, другий підпункту 5, абзаци перший — четвертий підпункту 6, підпункт 7 пункту 4 розділу I Закону № 76, частина третя статті 22, частина друга статті 24, частина сьома статті 30 Закону № 796, статті 53, 60 Закону № 796 у редакції Закону № 76.

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

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України).

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

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

За статтею 16 Основного Закону України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

3. Виходячи зі змісту статті 16 Основного Закону України Конституційний Суд України зазначає, що обов'язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу зумовлює надання особливого статусу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Конституційний Суд України підкреслює, що необхідність збереження генофонду Українського народу викликана, перш за все, незадовільною екологічною ситуацією, спричиненою, зокрема, Чорнобильською катастрофою, наслідком якої стало погіршення стану здоров'я населення, демографічний занепад, зростання смертності потерпілого від Чорнобильської катастрофи населення, захворюваності дітей, підвищення рівня інвалідизації населення. Вкрай серйозними наслідками, породженими цією катастрофою, є також проблеми соціально-психологічного характеру у постраждалих від Чорнобильської катастрофи громадян.

Отже, виконання державою обов'язку щодо збереження генофонду Українського народу потребує належного обсягу державних витрат, зокрема, у сферу охорони здоров'я, соціального забезпечення та їх ефективного використання; підтримання у належному стані санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, створення ефективних заходів щодо попередження захворювань, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані з радіоактивним забрудненням значної території та негативним впливом цього фактора на довкілля та громадян.

4. Зважаючи на сутність статті 16 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що закріплення передбаченого у ній обов'язку держави у розділі I «Загальні засади» Конституції України

вказує на засадничий характер цього обов'язку та на необхідність виокремлення категорії громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і потребують додаткових гарантій соціального захисту у зв'язку з надзвичайними масштабами вказаної катастрофи та її наслідків.

Встановлення у законах України пільг, компенсацій та гарантій громадянам України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, обумовлено виконанням державою свого конституційного обов'язку, передбаченого статтею 16 Основного Закону України, щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу. Такі пільги, компенсації та гарантії є особливою формою відшкодування завданої шкоди вказаній категорії громадян, а тому скасування чи обмеження цих пільг, компенсацій і гарантій без рівноцінної їх заміни свідчатиме про відступ держави від її конституційного обов'язку.

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій наголосив на недопустимості скасування окремих пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зазначивши, що «відповідно до статті 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Одним із тяжких наслідків аварії на ЧАЕС стала втрата здоров'я громадянами. Законами України таких громадян віднесено до відповідних категорій, вони потребують відновлення втраченого здоров'я, постійної медичної допомоги та соціального захисту з боку держави» (пункт 4 мотивувальної частини).

У Рішенні у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України, зокрема, встановив, що Закон № 796 визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, оскільки відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; Конституційний Суд України неодноразово констатував, що Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави (абзаци одинадцятий, чотирнадцятий пункту 5 мотивувальної частини).

Скасування пільг, компенсацій та гарантій не відповідає конституційному обов'язку держави, передбаченому у статті 16 Основного

Закону України, щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тому пільги, компенсації та гарантії є такими, що захищені Конституцією України від негативних наслідків для цієї категорії осіб при внесенні змін до законодавства України.

5. У преамбулі Закону № 796 закріплено, що цей закон визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення. Крім того, у ній наголошено, що Чорнобильська катастрофа торкнулася долі мільйонів людей; у багатьох регіонах, на величезних територіях виникли нові соціальні та економічні умови; Україну оголошено зоною екологічного лиха; створення системи надійного захисту людей від наслідків Чорнобильської катастрофи потребує залучення значних фінансових, матеріальних та наукових ресурсів.

Відповідно до статті 9 Закону № 796 особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є:

1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС — громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків;

2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи — громадяни, включаючи дітей, які зазнали впливу радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно зі статтею 13 Закону № 796 на державу покладаються зобов'язання щодо своєчасного медичного обстеження, лікування і визначення доз опромінення учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи; держава бере на себе відповідальність за завдану шкоду громадянам та зобов'язується відшкодувати її за:

1) пошкодження здоров'я або втрату працездатності громадянами та їх дітьми, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

2) втрату годувальника, якщо його смерть пов'язана з Чорнобильською катастрофою;

3) матеріальні втрати, що їх зазнали громадяни та їх сім'ї у зв'язку з Чорнобильською катастрофою, відповідно до Закону № 796 та інших актів законодавства України.

Зі змісту статті 19 Закону № 796 вбачається, що соціальний захист громадян полягає у відшкодуванні шкоди, завданої їх життю, здоров'ю і майну внаслідок радіоактивного забруднення, та реалізується шля-

хом надання відповідних компенсацій та пільг усім громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до встановлених Законом № 796 категорій.

Законодавчо встановлений перелік пільг і компенсацій є різним для кожної визначеної у статті 14 Закону № 796 категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Пільги, компенсації і гарантії, встановлені у Законі № 796, є особливою формою відшкодування завданої шкоди таким особам за втрачене здоров'я, моральні і фізичні страждання, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей забезпечити собі гідний життєвий рівень.

6. Конституційний Суд України вважає за необхідне зауважити, що положення статті 16 Основного Закону України зобов'язують державу нести відповідальність за впровадження системи заходів щодо розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням захисту прав, інтересів, гарантій, наданих особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Конституційний Суд України зазначає, що необхідність забезпечення належного рівня соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, зумовлена обмеженнями, ризиками, втратами, яких зазнали вони та члени їх сімей. В ухваленому на виконання статті 16 Конституції України Законі № 796 передбачено додаткові гарантії соціального захисту для вказаних осіб — комплекс заходів у вигляді пільг, компенсацій і гарантій. Фактично ці заходи є компенсацією особам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, за втрачене здоров'я, моральні і фізичні страждання, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей забезпечити собі гідний життєвий рівень, а також основним засобом реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту таких осіб.

З огляду на це соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, має передбачати відшкодування шкоди, заподіяної їх життю, здоров'ю і майну внаслідок радіоактивного забруднення, та реалізовуватися шляхом надання їм відповідних пільг, компенсацій і гарантій. Вибір такого особливого порядку відшкодування шкоди обумовлений надзвичайними масштабами катастрофи та її наслідків.

Рівень соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, має бути таким, щоб забезпечувати їм гідне життя, і не повинен залежати від майнового стану їх сімей.

Обмеження чи скасування пільг для осіб, на яких поширюється дія Закону № 796, без відповідної рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо забезпечення соціального захисту цієї категорії осіб. У разі зміни правового регулювання набуті такими особами права на пільги, компенсації і гарантії повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації або запроваджені рівноцінні чи більш сприятливі умови соціального захисту.

Конституційний Суд України вважає, що передбачені оспорюваними положеннями зміни до Закону № 796, які стосуються обмеження чи скасування пільг, компенсацій і гарантій, призвели до звуження прав осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зниження рівня їх соціального забезпечення.

Отже, Конституційний Суд України наголошує, що комплекс заходів у вигляді пільг, компенсацій і гарантій, передбачених Законом № 796 (до внесення змін Законом № 76), слід сприймати як один із основних засобів реалізації державою закріпленого у статті 16 Конституції України обов'язку щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу.

7. Обмеження чи скасування Законом № 76 пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796, фактично є відмовою держави від її зобов'язань, передбачених статтею 16 Конституції України, у тому числі, щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Приписи статті 3 Конституції України, згідно з якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга), зобов'язують державу обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема, у питаннях обсягу пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Отже, Закон № 76 в частині скасування або обмеження пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796, щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, суперечить положенню частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до якого держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

8. На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт 2, абзаци перший, другий підпункту 3, підпункт 4, абзаци перший, другий підпункту 5, абзаци перший — четвертий підпункту 6, підпункт 7 пункту 4 розділу I Закону № 76, частина третя статті 22, частина друга статті 24, частина сьома статті 30

Закону № 796, стаття 53 (крім її назви), стаття 60 Закону № 796 у редакції Закону № 76 суперечать статтям 3, 16 Конституції України.

9. Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (частина друга статті 152 Основного Закону України).

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— підпункт 2, абзаци перший, другий підпункту 3, підпункт 4, абзаци перший, другий підпункту 5, абзаци перший — четвертий підпункту 6, підпункт 7 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII;

— частину третю статті 22, частину другу статті 24, частину сьому статті 30 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII зі змінами;

— статтю 53 (крім її назви), статтю 60 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII.

2. Підпункт 2, абзаци перший, другий підпункту 3, підпункт 4, абзаци перший, другий підпункту 5, абзаци перший — четвертий підпункту 6, підпункт 7 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII; частина третя статті 22, частина друга статті 24, частина сьома статті 30 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого

1991 року № 796—XII зі змінами; стаття 53 (крім її назви), стаття 60 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Установити порядок виконання цього Рішення.

3.1. Стаття 53 (крім її назви) Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII втратила чинність та не підлягає застосуванню з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Застосуванню підлягає стаття 53 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII, а саме:

«Стаття 53. Виплата додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, та щомісячної компенсації сім'ям за втрату годувальника

Додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, та щомісячна компенсація сім'ям за втрату годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи виплачуються повністю незалежно від заробітку, пенсії чи іншого доходу».

3.2. Стаття 60 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII втратила чинність та не підлягає застосуванню з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Застосуванню підлягає стаття 60 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796—XII у редакції до внесення

змін Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, а саме:

«Стаття 60. Інші пільги та компенсації особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можуть надаватись й інші пільги та компенсації, передбачені законодавством України».

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-r/2018 dated July 17, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of subparagraphs 2–7, 12 and 14 of paragraph 4 of section I of the Law of Ukraine on Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76–VIII

50 People's Deputies of Ukraine appealed to the Constitutional Court with a petition to declare subparagraphs 2–7, 12 and 14 of paragraph 4 of section I of the Law of Ukraine on Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76–VIII (hereinafter referred to as «Law No. 76») as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional).

People's Deputies of Ukraine claim that the provisions of subparagraphs 2–7, 12 and 14 of paragraph 4 of section I of the Law of Ukraine No. 76 narrowed the content and scope of existing rights and freedoms of citizens by limiting or abolishing social rights granted by the state in the form of benefits, compensations and guarantees established by the Law on Status and Social Protection of Citizens Who Suffered from the Effects of the Chernobyl Catastrophe dated February 28, 1991 No. 796–XII as amended (hereinafter referred to as «Law No. 796»).

According to Article 16 of the Fundamental Law on providing ecological safety and maintenance of ecological equilibrium within the territory of

Ukraine, overcoming effects of the Chernobyl catastrophe — catastrophe of planetary scale, preserving gene pool of the Ukrainian people is an obligation of the state.

Taking into account the essence of Article 16 of the Constitution, the Constitutional Court considers the consolidation of the State's obligation in Chapter I «General Principles» of the Constitution indicates the fundamental nature of this obligation and the necessity to single out the category of Ukrainian citizens who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe and need additional guarantees of social protection with respect to the extraordinary scale of the catastrophe and its effects.

Establishment in the laws of benefits, compensations and guarantees to citizens of Ukraine who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe results from the state's implementation of its constitutional obligation provided for in Article 16 of the Fundamental Law to overcome the effects of the Chernobyl catastrophe and preserve the gene pool of the Ukrainian people. Such benefits, compensations and guarantees are a special form of compensation for damage to this category of citizens, and therefore, the abolition or restriction of these benefits, compensations and guarantees without equivalent substitution will demonstrate the derogation by the state from its constitutional obligation.

Abolition of benefits, compensations and guarantees does not correspond to the constitutional obligation of the state envisaged in Article 16 of the Fundamental Law for persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe; therefore, benefits, compensations and guarantees are such that they are protected by the Constitution from the negative effects for this category of persons when amending the laws.

The Constitutional Court considers that the provisions of Article 16 of the Fundamental Law oblige the state to take responsibility for implementing a system of measures aimed at solving problems on ensuring the protection of rights, interests, guarantees granted to those persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe.

The Constitutional Court notes that the necessity to ensure the proper level of social protection of persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe is due to the limitations, risks, losses sustained by them and their family members. Law No. 796, adopted pursuant to Article 16 of the Constitution, provides for additional guarantees of social protection for the persons concerned — a series of measures in the form of benefits, compensations and guarantees. In fact, these measures are compensation for persons, who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe, for the loss of their health, moral and physical suffering, restrictions on the implementation of their abilities and opportunities to ensure a sufficient

standard of living, as well as the main means of the state's implementation of the constitutional obligation on providing social protection for the respective persons.

In view of this, the social protection of persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe should provide compensation for damage caused to their life, health and property as a result of radioactive contamination, and be implemented through the provision of appropriate benefits, compensations and guarantees. The extraordinary scale of the disaster and its effects causes the choice of such a special order of compensation for damage.

The level of social protection of persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe must be such as to ensure that they have a decent life and should not depend on the property of their families. Restriction or abolition of benefits for persons covered by Law No. 796 without corresponding equivalent substitution or compensation is a violation of the state's obligation to ensure the social protection of this category of persons. In case of a change in the legal regulation, the rights to benefits, compensations and guarantees acquired by such persons should be preserved with the possibility of their implementation or equal or more favourable conditions for social protection should be introduced.

The Constitutional Court considers that the amendments to Law No. 796 envisaged by the disputed provisions on restriction or abolition of benefits, compensations and guarantees resulted in the restriction of the rights of persons who suffered from the effects of the Chernobyl catastrophe and reduced their level of social security.

Consequently, the Constitutional Court emphasises that a series of measures in the form of benefits, compensations and guarantees provided for by Law No.796 (before amending Law No. 76) should be considered as one of the main measures in implementing by the state of the obligation enshrined in Article 16 of the Constitution to overcome effects of Chernobyl catastrophe and preservation of the gene pool of the Ukrainian people.

Thus, the Constitutional Court held to declare as such that do not conform to the Constitution (are unconstitutional), paragraph 4.2, clauses one and two of paragraph 4.3., paragraph 4.4, clauses one and two of paragraph 4.5, clauses one, two, three, four of paragraph 4.6, paragraph 4.7 of section I of the Law of Ukraine on Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76–VIII; Articles 22.3, 24.2, 30.7 of the Law of Ukraine on Status and Social Protection of Citizens Who Suffered from the Effects of the Chernobyl Catastrophe dated February 28, 1991 No. 796–XII as amended; Articles 53 (except for its title), 60 of the Law of Ukraine on Status and

Social Protection of Citizens Who Suffered from the Effects of the Chernobyl Catastrophe dated February 28, 1991 No. 796–XII in the wording of the Law of Ukraine on Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine dated December 28, 2014, No. 76–VIII.

References:

Decision No. 5-rp/2002 dated March 20, 2002 in the case upon the constitutional petitions of 55 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution (constitutionality) of the provisions of Article 58, 60 of the Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2001 and the Supreme Court of Ukraine on the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraphs 2, 3, 4, 5, 8, and 9 of paragraph one of Article 58 of the Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2001 and section 1.1 of the Law of Ukraine On Some Measures for the Budget Funds Saving (case on benefits, compensations and guarantees);

Decision No. 8-rp/2005 dated October 11, 2005 in the case upon constitutional petitions of the Supreme Court of Ukraine and 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution (constitutionality) of paragraphs 13.3 and 13.4 of Section XV Final Provisions of the Law of Ukraine On General Mandatory State Pension Insurance and the official interpretation of provisions of Article 11.3 of the Law of Ukraine On Status of Judges (case on the pension level and perpetual monthly monetary allowance).

Dissenting opinion

Judge of the Constitutional Court of Ukraine I. Slidenko delivered dissenting opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу І Закону України
«Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність,
деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу І Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосовані методологія й аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу І Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (далі — Закон № 76) мають 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 застосованої методології та концепції Рішення:

І. Заперечення щодо методології Рішення

1. Конституційний Суд України помилково відкрив конституційне провадження у цій справі з огляду на таке.

Практика, за якою Конституційний Суд України, незалежно від фактичних обставин справи, сам формулює остаточний варіант конституційного подання, суперечить доктрині конституційного контролю та Закону України «Про Конституційний Суд України», оскільки

він стає суб'єктом права на конституційне подання до самого себе. У статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначено нормативні вимоги до конституційного подання, а суб'єкт права на конституційне подання лише формулює його зміст відповідно до цих вимог. Таким чином, Конституційний Суд України, самостійно встановлюючи остаточний зміст конституційного подання, перетворюється на суб'єкта права на конституційне подання, який на власний розсуд відкриває провадження у справі. Згідно з доктриною конституційного контролю наділення органу конституційного контролю правом здійснювати такий контроль на власний розсуд не відповідає його місцю в системі поділу державної влади та призводить до серйозних зловживань (досвід Конституційного Суду Республіки Білорусь до 1996 року). Така практика суперечить статті 50, частині третій статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України».

2. Народні депутати України оспорюють конституційність підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу І Закону № 76, яким внесено зміни до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–XII зі змінами (далі — Закон № 796). Як нормативний акт Закон № 76 має допоміжний характер, оскільки ним змінено (доповнено або викладено в новій редакції) положення Закону № 796 (зокрема, частину третю статті 22, частину другу статті 24, частину сьому статті 30, статті 53, 60). У цій частині призначення Закону № 76 полягає у трансформації (зміні, доповненні) положень базового закону, тобто Закону № 796, який безпосередньо регулює суспільні відносини щодо пільг, компенсацій і гарантій.

Положення Закону № 76 перебувають у відриві від положень Закону № 796, до якого внесено зміни, що унеможлиблює їх цілісне сприйняття у взаємодії норм закону та в системі законодавства, яке регулює відповідну сферу суспільних відносин, при вирішенні питання щодо конституційності оспорюваних положень.

Народні депутати України повинні були порушити питання щодо конституційності положень Закону № 796 з урахуванням змін, внесених Законом № 76.

У конституційному поданні, однак, оспорується конституційність положень Закону № 76, яким внесено зміни до Закону № 796, що безпосередньо регулює суспільні відносини.

Законом № 76 (підпунктами 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу І) внесено зміни до Закону № 796, зокрема виключено пункт 2 частини першої статті 21, пункти 2 і 13 частини першої статті 22, статтю 23, у частині

першій статті 24 — слова і цифри «і пунктом 2 статті 23», пункти 1, 3, 5, 6, 8, абзац другий пункту 10, пункт 12 частини першої статті 30, статті 31, 37, 39, 45. У цій частині Закон № 76 має самостійне значення, оскільки скасовує норми базового закону, тому звернення до Закону № 796 не потрібне.

II. Заперечення щодо концепції Рішення

1. Конституційний Суд України в Рішенні буквально визначив, що відповідно до статті 16 Конституції України держава не може скасовувати норми, які вона ж встановила щодо соціальної групи осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи. Таким чином, законодавець встановив заборону стосовно можливості будь-якого іншого регулювання відносин у цій сфері, окрім як збереження або підвищення соціальних зобов'язань держави щодо вказаної соціальної групи.

Із Рішення випливає, що є окрема соціальна група осіб в Україні, стосовно якої діють виключні, спеціальні соціальні стандарти. Конституційний Суд України також підтвердив, що, наприклад, першочергове обслуговування таких осіб в мережі спеціалізованих магазинів продуктовими наборами та побутовою технікою є стандартом, який забезпечує їх гарантії як осіб, що постраждали від Чорнобильської катастрофи.

При цьому очевидним є факт, що окремі положення Закону № 796 у процесі розвитку суспільства застаріли та втратили свою актуальність. Ідеться, зокрема, про положення щодо першочергових зубопротезування, забезпечення санаторно-курортними путівками, придбання промислових товарів підвищеного попиту, позачергового встановлення телефону тощо. Законодавче закріплення певних соціальних гарантій було історично обумовлено особливостями «совєцької» системи перерозподілу благ, яка не відповідає і не може відповідати соціальному та економічному базису сучасного суспільства й основним засадам лібералізму. У законодавчих актах мають міститися не уявлення законодавця про соціальну справедливість, а соціальні гарантії та блага з урахуванням принципу відповідності.

Аналіз Рішення свідчить про те, що концептуальною помилкою, закладеною в ньому, є зіставлення суспільних відносин, які мають окремі ознаки конституційних прав, однак не є суб'єктивними правами взагалі та конституційними зокрема, оскільки належать до зобов'язань держави, а саме пільг, компенсацій і гарантій. Встановлення пільг, компенсацій і гарантій лежить у площині доцільності та розсуду законодавчої влади, вона може їх встановлювати або скасовувати залежно

від обраного політичного курсу та/або економічної ситуації в державі. Очевидно, що зобов'язання держави прямо залежать від її економічної спроможності, а отже, від можливості їх виконувати. З огляду на це повноваження законодавчої та виконавчої влади полягають у корекції зобов'язань держави, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства.

Конституційний Суд України уникнув сутнісного аналізу ситуації з соціальними преференціями і суперечностями «совєцького» підходу та практики розвинених демократій із ліберальною економікою, у яких такі преференції є монетизованими (тобто компенсація виплачується в грошовому еквіваленті), а не у вигляді послуг, та цільовими (продуктові талони (wic program) можна використати лише на покупку продуктів), а також мають компенсаторний характер для забезпечення гідного життя. З цієї точки зору «першочергове обслуговування в мережі спеціалізованих магазинів продуктовими наборами та побутовою технікою» є відвертим «совєцьким» анахронізмом, що суперечить не тільки принципам ліберальної економіки, але й Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України, визнаючи неконституційною практику законодавця, фактично визнав конституційним «совєцький» підхід до регулювання відносин у сфері захисту осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи.

Окрім цього, такий підхід Конституційного Суду України суперечить практиці Європейського суду з прав людини, який чітко й однозначно встановив, що «реалізація соціальних та економічних прав здебільшого залежить від ситуації, особливо фінансової, яка склалася в даній державі» (рішення у справі «Ейрі проти Ірландії» (Airey v. Ireland) від 9 жовтня 1979 року), а також допустимості «розумного та співмірного зниження» розмірів соціальних виплат (рішення у справі «Кйартан Асмундсон проти Ісландії» (Kjartan Asmundsson v. Iceland) від 12 жовтня 2004 року).

2. Конституційний Суд України вкотре відійшов від своєї практики, яка стосується осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, без пояснення причини такого відходу.

Ідеться про пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій, у якому чітко вказано, що позбавлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на безплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою (для осіб, віднесених до категорій 3 і 4), гро-

шову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні (для осіб, віднесених до категорії 2), одержання безпроцентних або надання пільгових позик суперечить вимогам статей 16, 46, 49 Конституції України, є неконституційним.

Таким чином, у 2002 році Конституційний Суд України пов'язував гарантії цієї соціальної групи з дотриманням статей 16, 46 та 49 Конституції України, а наразі — виключно її статті 16, не встановивши жодних нових обставин щодо реалізації соціальної політики у цій сфері. Справи є ідентичними в аспекті категорій осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи (категорії 3 і 4). Причини принципової зміни підходу, який наразі базується виключно на буквальному тлумаченні статті 16 Конституції України, невідомі. При цьому в Рішенні попередня практика замовчується, однак не заперечується, чим створюється контрадикція між рішеннями одного органу з одного питання.

Слід також мати на увазі, що позиція суб'єкта законодавчої ініціативи базується на цілком раціональних та конституційних аргументах стосовно того, що виплати мають бути осмислені кожного разу на предмет платоспроможності і соціальної справедливості. І в цьому аспекті одним із визначальних елементів регулювання суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Законодавець у цьому випадку врахував не лише голе співвідношення законодавчого регулювання з принципами статті 16 Конституції України і принципами соціальної політики, характерними для Конституції України 1996 року, а й те, наскільки таке регулювання вплинуло на статус осіб, щодо яких воно здійснюється, тобто чи змінився принципово цей статус. А він принципово не змінився, і Конституційний Суд України не врахував цього важливого факту. Отже, нічого неконституційного в тому, що законодавець намагається таким чином регулювати суспільні відносини, немає.

Слід також зазначити, що підхід законодавця в Законі № 76 цілком узгоджується з попередньою практикою Конституційного Суду України.

Так, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України підкреслив, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави (абзац сьомий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходив з того, що додержання конституційних принципів соціальної правової держави, верховенства права обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України. При цьому принцип збалансованості бюджету Конституційний Суд України розглядав як один із визначальних поряд із принципами справедливості та пропорційності, тобто розмірності у діяльності органів державної влади, зокрема, у процесі підготовки, прийняття та виконання державного бюджету на поточний рік.

Юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені у рішеннях від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, треба розглядати тільки в системному порядку.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 дійшов висновку, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними; механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства; крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави (абзац десятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 наголосив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, підхід законодавця щодо регулювання пільг цілком узгоджується як з Конституцією України, так і з попередньою практикою Конституційного Суду України.

Отже, практика законодавця щодо раціональної корекції пільг є конституційною.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України

м. Київ
11 жовтня 2018 року
№ 7-р/2018

Справа № 1-123/2018 (4892/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-того** Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича, **Гульгая** Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни, **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, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Володимировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Тупицького** Олександра Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України.

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

установив:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 32 Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні

положення» Бюджетного кодексу України, ухваленого Верховною Радою України 8 липня 2010 року за № 2456—VI, (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 50—51, ст. 572) зі змінами (далі — Кодекс).

Відповідно до абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу «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».

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

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, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України, 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 (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Згідно з Основним Законом України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановле-

них 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). Таким чином, з наведених положень Конституції України вбачається, що межі здійснення повноважень, зокрема, органами виконавчої влади повинні визначатися законом.

2.2. Відповідно до статті 32 Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша); не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

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

— «перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

— «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) — це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених

законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди допускається, якщо воно передбачене законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Таке втручання вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого — наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

У Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev) (далі — Доповідь), до елементів верховенства права віднесено, зокрема, юридичну визначеність та заборону свавілля (пункт 41).

У пункті 45 Доповіді зазначено, що потреба у визначеності не означає, що органи, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливлюють зловживання ними; у цьому контексті закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органу, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції; не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади; отже,

закон повинен вказати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

Щодо заборони свавілля у пункті 52 Доповіді вказано таке: хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб; їх здійснення у такий спосіб уможливорює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права.

Отже, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України, відповідні положення Доповіді дають підстави стверджувати, що конституційний принцип верховенства права вимагає законодавчого закріплення механізму запобігання свавільному втручанням органів публічної влади при здійсненні ними дискреційних повноважень у права і свободи особи.

2.4. Конституційний Суд України послідовно дотримується своїх попередніх позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики 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, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018).

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 Конвенції).

Оскільки частини перша, друга статті 32 Конституції України перебувають у взаємозв'язку зі статтею 8 Конвенції («Право на повагу до приватного і сімейного життя»), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення і застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

Згідно з пунктом 1 статті 8 Конвенції кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

У цьому контексті Європейський суд з прав людини зазначив, що збирання та зберігання інформації стосовно приватного життя особи, а також її розповсюдження охоплюються сферою застосування пункту 1 статті 8 Конвенції (пункт 117 рішення у справі «Заїченко проти України (№ 2)» (Zaichenko v. Ukraine (no. 2) від 26 лютого 2015 року,

заява № 45797/09). Також Європейський суд з прав людини наголосив, що зберігання органами державної влади інформації про приватне життя особи та її використання є втручанням у право на повагу до приватного життя, гарантоване пунктом 1 статті 8 Конвенції (пункт 56 рішення у справі «Пантелеєнко проти України» (Panteleyenko v. Ukraine) від 29 червня 2006 року, заява № 11901/02; пункт 70 рішення у справі «Суріков проти України» (Surikov v. Ukraine) від 26 січня 2017 року, заява № 42788/06).

Відповідно до пункту 2 статті 8 Конвенції органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, тобто права на повагу до приватного і сімейного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини зауважив, що формулювання «згідно із законом» вимагає від оспорюваного заходу, за яким здійснюється втручання, підґрунтя в національному законодавстві і стосується також якості закону, тобто закон має бути доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачати наслідки його дії щодо себе, і відповідати принципу верховенства права (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (Shalimov v. Ukraine) від 4 березня 2010 року, заява № 20808/02).

За практикою Європейського суду з прав людини для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам Конвенції, воно має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією; у питаннях, які стосуються основоположних прав, надання дискреції органам виконавчої влади через необмежені повноваження було б несумісним з принципом верховенства права, одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією; саме тому законодавство має достатньо чітко визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її здійснення (пункт 67 рішення у справі «Котій проти України» (Kotiy v. Ukraine) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09; пункт 60 рішення у справі «Зосимов проти України» (Zosymov v. Ukraine) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06).

3. Кодексом визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула).

Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1).

Відповідно до частини першої статті 26 Кодексу контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує, зокрема, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання (пункт 3).

Згідно з частиною першою статті 111 Кодексу Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України; Міністерство в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством.

За змістом абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу, окремі положення якого оспорується, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить 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. Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство не потребує отримання на це згоди фізичних осіб (абзац другий пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу).

Із дослідження зазначених положень Кодексу випливає, що втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки її персональних даних без згоди цієї особи здійснює Міністерство на підставі закону, а саме окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»

Кодексу, з метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Конституційний Суд України вважає, що повноваження Міністерства на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є дискреційними, а тому вкрай необхідно, щоб оспорювані положення Кодексу, які є підставою для здійснення відповідних повноважень Міністерством, узгоджувалися з конституційним принципом верховенства права, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та заборона свавілля.

На думку Конституційного Суду України, Міністерство може бути наділене повноваженнями щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети. Проте через відсутність будь-яких меж дискреції, встановленої законом, щодо подальших дій з інформацією, яка містить персональні дані, унеможливується навіть мінімальний захист суб'єкта персональних даних, не забезпечується передбачуваність застосування окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваними положеннями Кодексу не передбачено критеріїв визначення змісту та обсягу інформації, що містить персональні дані, категорій осіб як суб'єктів персональних даних, проміжків часу, яких мають стосуватися персональні дані, строків, порядку та умов їх зберігання, тобто чітко не встановлено меж повноважень Міністерства як центрального органу виконавчої влади при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, що унеможливує настання відповідальності держави за можливі зловживання.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя.

Враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та

обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягненню такої мети.

Отже, Конституційний Суд України констатує, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу щодо права Міністерства отримувати інформацію, що містить персональні дані, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані.

2. Окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-r/2018 dated October 11, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code (hereinafter — Code) as running contrary to Articles 8.1, 32.1, and 32.2 of the Constitution (unconstitutional).

According to paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, «in exercising the powers of control over the observance of the budget legislation in the part of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits, the Ministry of Finance shall have the right to receive information free of charge which contains bank secrecy, personal data, and to access automated information and reference systems, registers and data banks, the holder (administrator) of which is the state authorities or bodies of local self-government».

According to Article 3 of the Constitution of Ukraine, the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value (Article 3.1); human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State. The State is answerable to the individual for its activity. To affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3.2).

According to the Basic Law, bodies of legislative, executive and judicial power exercise their authority within the limits established by this Constitution and in accordance with the laws of Ukraine (Article 6.2); bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine (Article 19.2). Thus, it is seen from the above provisions of the Constitution that the limits of exercising powers, in particular, by executive bodies, should be determined by law.

According to Article 32 of the Constitution, no one shall be subject to interference in his or her personal and family life, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine (Article 32.1); the collection, storage, use and dissemination of confidential information about a person without his or her consent shall not be permitted, except in cases determined by law, and only in the interests of national security, economic welfare and human rights (Article 32.2).

The analysis of the provisions of Articles 32.1, 32.2 of the Constitution, the legal positions of the Constitutional Court gives grounds to conclude that interference with the constitutional right of a person to private and family life by collecting, storing, using and disseminating confidential information about this person without his/her consent is permissible, if it is provided for by law, and only in the interests of national security, economic welfare and human rights. Such interference will be considered legal provided there is a ground in the national law, and also provided that such law complies with the principle of the rule of law enshrined in Article 8.1 of the Constitution.

In Ukraine, the principle of the rule of law is recognised and effective (Article 8.1 of the Constitution of Ukraine).

The Constitutional Court holds that the principle of legal certainty as one of the elements of the rule of law does not exclude the recognition by the public authority of certain discretionary powers in decision-making, but in such a case, there should be a mechanism for preventing abuse of them.

The constitutional principle of the rule of law requires legislative stipulation of the mechanism of preventing arbitrary interference of public authorities in human rights and freedoms when exercising discretionary powers.

The Constitutional Court consistently adheres to its previous positions which imply that the provisions of the international treaties that are in force, agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine, and the practice of interpretation and application of these treaties by international bodies which jurisdiction is recognised by Ukraine should be taken into account.

Since Articles 32.1, 32.2 of the Constitution are in line with Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) (hereinafter — the Convention) «Right to respect for private and family life», the Constitutional Court, in considering this case, takes into account the practice of interpretation and application of the mentioned article of the Convention by the European Court of Human Rights.

Pursuant to Article 8.1 of the Convention, everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

In this context, the European Court of Human Rights noted that the collection and storage of information relating to the private life of a person and its distribution are covered by the scope of application of Article 8.1 of the Convention. The European Court of Human Rights has also emphasised that the possession by the public authorities of information about the private life of a person and its use is an interference with the right to respect for private life, guaranteed by Article 8.1 of the Convention.

According to Article 8.2 of the Convention, there shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

The European Court of Human Rights has noted that the wording «in accordance with the law» requires the disputed measure, which is the subject of interference, the basis of national law and also concerns the quality of the law, that is, the law should be accessible to the person concerned who, moreover, should have the ability to anticipate the consequences of his actions towards himself and to comply with the rule of law.

The case-law of the European Court of Human Rights shows that in order to ensure that national legislation complies with the requirements of the Convention, the former must guarantee legal protection against arbitrary interference by public authorities with the rights guaranteed by the Convention; in matters pertaining to fundamental rights, granting of discretionary powers to executive bodies through unlimited powers would be incompatible with the rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society guaranteed by the Convention; this is why the legislation should clearly define the limits of such discretion to the competent authorities and the procedure for its implementation.

The Code defines the legal framework for the functioning of the budget system of Ukraine, its principles, fundamentals of the budget process and intergovernmental fiscal relations and the responsibility for violating budget legislation (preamble).

The Code regulates the relations established in the process of drafting, deliberating, approving, and executing budgets, reporting on budget execution and exercising control over the compliance with the budget legislation, and responsibility for violation of budget legislation; it also sets out the legal grounds for the emergence and repayment of the state and local debts (Article 1).

According to Article 26.1, control over the compliance with budget legislation is aimed at ensuring effective and efficient management of budget funds and is exercised across all stages of budget process by its participants according to this Code and other legislation and in addition, control ensures achieving the purpose of saving budget funds, their use for intended purpose (paragraph 3).

Under Article 111.1 of the Code, the Ministry, which ensures formulation of the State budget policy, shall exercise control over the compliance with budget legislation at each stage of the budget process in respect of both state

and local budgets, unless otherwise provided by the legislation of Ukraine, the Ministry, within the scope of its powers, ensures implementation of a unified state policy in the area of control over observance of budget legislation, coordinates and directs the activities of the executive agencies authorised to control the compliance with budget legislation, specifies the key organisational and methodological principles, and evaluates the operation of internal control and internal audit systems, unless otherwise provided by the legislation.

The content of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, certain provisions of which are contested, when exercising powers in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits, the Ministry has the right to receive information free of charge which contains bank secrecy, personal data, and access to automated information and reference systems, registers and data banks, the holder (administrator) of which are the state authorities or bodies of local self-government. The Ministry does not require the consent of individuals for the receipt and processing of such personal data (paragraph 40.2 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code).

It follows from the analysis of the above provisions of the Code, that interference with the constitutional right of a person to a private life by obtaining and processing his/her personal data without the consent of this person is carried out by the Ministry on the basis of the law, namely, certain provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code, in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits.

The Constitutional Court considers that the Ministry's authority to receive free of charge information regarding personal data, is discretionary, and therefore it is imperative that the disputed provisions of the Code, which are the basis for the exercise of the respective powers of the Ministry, are consistent with the constitutional principle of the rule of law, in particular, its elements, such as legal certainty and the prohibition of arbitrariness.

The Ministry may be empowered to receive and process information containing personal data solely for the purpose of attaining a legitimate aim. However, in the absence of any limits of discretion established by law, regarding further actions with information containing personal data, even the minimum protection of the subject of personal data is impossible, foreseeability of application of specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code is not ensured.

The disputed provisions of the Code do not stipulate criteria for determining the content and amount of information containing personal data, categories of persons as subjects of personal data, time intervals that personal data should relate to, terms, order and conditions of their storage, that is, there is no clearly established limits of authority of the Ministry as the central executive body in order to monitor compliance with budget law in terms of monitoring pensions, assistance, benefits, subsidies, other social benefits which makes it impossible for the state to take responsibility for potential abuses.

The above gives the Constitutional Court grounds to assert that certain provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Code do not meet the criteria of the quality of the law in the sense of Article 32.2 of the Constitution, since they contradict such elements of the rule of law principle as legal certainty and the prohibition of arbitrariness, which may lead to a violation of the constitutional right of everyone to private life.

Taking into account that the Constitutional Court found that the disputed provisions of the Code do not comply with such a criteria as the quality of the law, there was no need to verify whether interference with the constitutional right of a person to private life by obtaining and processing by the Ministry of his/her personal data without the consent of person pursued some legitimate aim and whether the measures selected by the legislator to achieve such a goal were proportionate.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare specific provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code in respect of the right of the Ministry of Finance to receive personal data information as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

The provisions of paragraph 40.1 of Section VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-rp/2012 dated January 20, 2012 in the case upon the constitutional petition of Zhashkiv regional council of Cherkassy oblast concerning official interpretation of the provisions of Articles 32.1, 32.2, 34.2, 34.4 of the Constitution of Ukraine;

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 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);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-р/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;

Report on the Rule of Law — Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) (CDL-AD(2011)003rev-e);

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Zaichenko v. Ukraine (No. 2), dated February 26, 2015, application No. 45797/09;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Panteleyenko v. Ukraine dated June 29, 2006, application No. 11901/02;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Surikov v. Ukraine dated January 26, 2017, application No. 42788/06;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Shalimov v. Ukraine dated March 4, 2010, application No. 20808/02;

Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Zosymov v. Ukraine dated July 7, 2016, application No. 4322/06.

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine V. Lemak, V. Moisyk and I. Slidenko delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Лемака В. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих
положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу**

Вважаю обов'язком зафіксувати свою позицію стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (далі — Рішення), з яким не погоджуюся ні з огляду на його стиль і аргументацію, ні з огляду на резолютивну частину. У Рішенні Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, що містить персональні дані.

1. Верховенство права, якість закону і аргументованість Рішення

Положеннями абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу передбачено: «Установити, що 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». Звертаю увагу, що йдеться про повноваження Міністерства на безоплатне, з чіткою метою отримання інформації, що містить, окрім іншого, персональні дані. У наведеному фрагменті Кодексу не зазначено, що це повноваження Міністерство здійснює з відступом від порядку доступу до персональних даних, визначеного спеціальним законодавством України.

Конституційний Суд України (далі — Суд) у мотивувальній частині Рішення розпочав аргументацію з доречного дослідження принципу поваги до прав людини (стаття 3 Конституції України). Суд логічно пов'язав цей принцип із правом на захист особистого і сімейного

життя, передбаченим частиною першою статті 32 Конституції України, за якою «ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України», та зауважив, що при цьому у Конституції України встановлено такі випадки, а саме: «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (частина друга цієї статті).

Далі Суд так само доречно послався на юридичну позицію, викладену ним у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012, у резолютивній частині якого зазначено, зокрема, що «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Отже, Суд у мотивувальній частині Рішення дослідив, що конституційні норми і конституційна доктрина (попередня практика Суду) допускають збирання, зберігання і використання конфіденційної інформації про особу без її згоди, однак лише у випадках, визначених законом, і лише для досягнення установлених Конституцією України трьох цілей, а саме: «в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Навіть на цьому рівні з'ясування аргументів очевидно є неможливість Суду дійти в результаті протилежного висновку. Після перших кроків в аргументуванні здавалося, що Суд піде й далі цим же шляхом, зокрема дослідить, наскільки мета оспорюваних положень Кодексу узгоджується з наведеними положеннями Конституції України (щодо «інтересів національної безпеки, економічного добробуту та прав людини»), а також обґрунтованість (суспільну значимість) такої мети.

Проте Суд відкинув з'ясовані правові підстави й зробив крутий поворот в аргументації — взявся за критерій «якості закону», розуміючи його доволі специфічно, дійшов суперечливих висновків, в основному з яких констатував, що оспорювані положення Кодексу «не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя». Після цього Суд зазначив: «Враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягненню такої мети» (абзаци десятий, одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Довільне розуміння поняття «якості закону», як і зневага Судом «якоїсь легітимної мети», відображає ігнорування ним класичних методів дослідження конституційності закону.

Верховенство права є фундаментальним принципом сучасного конституційного порядку України, однак його неадекватне сприйняття й намагання вкласти в нього будь-який зміст може спровокувати виникнення його антипода — свавільного застосування влади та невідповідності.

1.1. Суд не розібрався з обсягом того, що він вважає «встановлено законом» у контексті статті 32 Конституції України. Суд по суті ізолював оспорювані положення Кодексу (текстуально йдеться про один абзац Кодексу) від цілісної законодавчої матерії та оголосив їх «неякісними» та такими, що не містять «заборони свавілля», що «унеможливає настання відповідальності держави за відповідні зловживання». За такою «логікою» Суд очікував, що саме у цьому абзаці Кодексу законодавець мав передбачити і виключний перелік повноважень Міністерства, і відповідні процедури, і склади злочинів та адміністративних проступків із санкціями, які в сукупності мають уможливити настання відповідальності за зловживання.

Суд не врахував, що в цьому питанні чинним є доволі розгорнутий комплекс законодавства України, який охоплює, зокрема: 1) спеціальний закон у цій сфері — Закон України «Про захист персональних даних»; 2) Закон України «Про інформацію»; 3) положення статті 188³⁹ «Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних» Кодексу України про адміністративні правопорушення; 4) положення статті 182 Кримінального кодексу України, згідно з якою «порушення недоторканності приватного життя» якраз і полягає у «незаконному збиранні, зберіганні, використанні, знищенні, поширенні конфіденційної інформації про особу або незаконній зміні такої інформації», та за обтяжуючих обставин карається позбавленням волі до п'яти років.

Можна по-різному оцінювати достатність регулювання та захисту персональних даних у чинному законодавстві України, але не поміти-

ти його неприпустимо. Річ у тім, що «закон» або «законодавство» слід сприймати як цілісну і системну матерію, в якій окремі складові здійснюють свої функції, що презюмуються як взаємоузгоджені між собою.

1.2. «Якість закону» — ключова категорія в Рішенні, яку Суд розглядає як складову принципу верховенства права. Вказане поняття зустрічається в практиці Європейського суду з прав людини, однак зовсім в іншому сенсі. Різниця полягає у трьох аспектах.

По-перше, оцінка «якості закону» пояснюється в контексті юридичної визначеності в аспектах доступності, точності і передбачуваності національного законодавства (а не одного сегмента закону). Наприклад, у рішенні у справі «Del Río Prada проти Іспанії» від 21 жовтня 2013 року Європейський суд з прав людини вказав: «Якість закону» означає, що якщо національне законодавство дозволяє позбавлення волі, воно має бути достатньо доступним, точним та передбачуваним у своєму застосуванні, аби уникнути будь-якого ризику свавілля... Встановлений Конвенцією стандарт «законності» вимагає, щоб усе законодавство було достатньо чітким для того, щоб дати особі можливість — за необхідності, після відповідної консультації — передбачити настільки, наскільки це є розумним за обставин, наслідки, які певне діяння може тягти за собою» (пункт 125).

Наведене означає, що Суд для того, щоб дійти висновку про «неякісний закон», повинен був переконливо навести аргументи того, що національне законодавство в даному питанні: а) є недостатньо доступним; б) його положення є нечіткими; в) воно є непередбачуваним у своєму застосуванні. Однак Суд навіть не приступив до вирішення цих завдань, а відтак його висновок про «неякісний закон» є очевидно таким, що не стосується юридичної визначеності як елемента принципу верховенства права. По-друге, повторюю, йдеться не про окремий ізольований сегмент закону, а про «національне законодавство» (усе законодавство) як цілісну систему, в якій окремі складові взаємодіють між собою. По-третє, оцінка «якісний закон» (як складова формули «встановлений законом») не може виходити за межі загальної методики аналізу державного втручання у здійснення прав людини або, тим більше, протиставлятися їй. Суд у Рішенні, нагадаю, дійшов висновку, що недотримання вимог «якості закону» призвело до ситуації, коли «відпала необхідність перевіряти» інші істотні параметри оцінки державного втручання, зокрема «якусь легітимну мету» закону (вислів, ужитий у Рішенні).

2. Ігнорування «якоїсь легітимної мети» закону

Як уже було зазначено, Суд, констатувавши, що «відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя... переслідувало якусь легітимну мету», не дослідив ступінь легітимності мети оспорюваних положень Кодексу, хоча й дійшов парадоксального висновку про відсутність у них «заборони свавілля». Парадоксальність такого висновку полягає у тому, що мета закону, її формальний (закріплений у тексті Конституції України) і сутнісний (пов'язаний зі значимим суспільним інтересом) аспекти дають можливість оцінити, наскільки закон відповідає тесту на свавільність/несвавільність у контексті принципу верховенства права. Мета закону є першим, хоч і не єдиним, лімітуючим фактором, який впливає на здійснення дискреційних повноважень органами державної влади.

Суд не дослідив, наскільки повноваження Міністерства «з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат» і його «право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем» є сумісними з положеннями частини другої статті 32 Конституції України, які вказують на суспільні інтереси щодо «національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Суд у цьому аспекті повинен був дати чітку відповідь на питання: чи узгоджується заявлена в законі мета («контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат» з боку Міністерства) з одним із трьох суспільних інтересів, зазначених у частині другій статті 32 Конституції України, а саме: а) національною безпекою; б) економічним добробутом; в) правами людини.

На мою думку, контроль державного органу за дотриманням бюджетного законодавства під час виплати пенсій, допомог, інших соціальних виплат узгоджується водночас принаймні з двома такими суспільними інтересами: економічним добробутом та правами людини.

Річ у тім, що створення складного механізму виплат пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат є суспільним благом, забезпечення якого є позитивним обов'язком держави, а також тією діяльністю держави, яка безпосередньо стосується прав мільйонів людей в Україні. Малоімовірно, що цей механізм можливий без доступу Міністерства до персональних даних, які містяться переважно у державних базах даних.

Суспільний контекст лише підсилює твердження про обґрунтовані межі дискреції Міністерства щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства у сфері виплат. З одного боку, йдеться про виплату пенсій усіх видів для понад 11 млн осіб; за даними Державної служби статистики України у січні — серпні 2018 року по субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг звернулось 4 244,2 тис. домогосподарств, крім того, у січні — серпні 2018 року 613,5 тис. домогосподарств було призначено субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива; отримують соціальні виплати інші категорії осіб. З іншого боку, вказана система соціальної допомоги перебуває в процесі постійного удосконалення, викликаного реформами в цій сфері, зміною обсягу й структури її клієнтської бази внаслідок динаміки доходів населення.

Крім того, внаслідок агресії Російської Федерації, анексії Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, тимчасової окупації частини Донецької та Луганської областей понад 1,4 млн осіб набули статус внутрішньо переміщених осіб, які потребують термінової допомоги з боку держави. Понад 300 тис. пенсіонерів перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, однак значна їх частина отримує пенсії після перетинання лінії зіткнення, на території, в межах якої здійснюють свої повноваження органи державної влади України. Високий рівень динаміки у цій сфері, ускладнення контролю за дотриманням бюджетного законодавства під час здійснення соціальних виплат зумовлює наділення відповідних державних органів достатніми повноваженнями.

Наведені факти, що впливають на здійснення органами державної влади відповідних повноважень та обґрунтовують легітимну мету закону, Суд проігнорував.

3. Невдалий пошук конституційного права

Стиль юридичної аргументації Суду в Рішенні не дає можливості встановити конституційно-правові підстави для вирішення справи. Так, у підпункті 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення після згадки про принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України) і його елемент — юридичну визначеність — Суд звернув увагу не на конституційну доктрину з цього питання (усталену практику, виражену в його рішеннях щодо розуміння юридичної визначеності), а на Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016. Це рішення унікальне тим, що в ньому йдеться не про «передбачуваність юридичної норми», а про «наявність можливості у особи передбачати дії» органів державної влади (абзац

третьої підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини). Однак «можливість передбачати дії» органів державної влади очевидно не розкриває змісту юридичної визначеності, і Суд не випадково ухилився від інших своїх юридичних позицій та позицій Європейського суду з прав людини з цього питання.

Натомість Суд вдався до цитування положень Доповіді «Верховенство права», яка була схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), більше того, обрав ці положення як підставу для ухвалення Рішення.

На мою думку, Суд насправді повинен виходити з того, що позитивні обов'язки держави у сфері гарантування захисту прав людини узгоджуються з її міжнародними зобов'язаннями в цій сфері. Особливо це стосується тих зобов'язань України, які встановлені міжнародними договорами різного рівня у сфері захисту прав людини. Серед таких міжнародних договорів, безумовно, особливе значення має Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція). Суд повинен враховувати і застосовувати Конвенцію в межах методично прийнятого тлумачення. Гарантії Конвенції впливають на тлумачення прав людини та принципів, закріплених у Конституції України. Текст Конвенції і судова практика Європейського суду з прав людини виступають на рівні конституційного права допоміжною системою тлумачення під час визначення обсягу і сфери дії зазначених прав людини та принципів за умови, що наслідком такого тлумачення не є обмеження або скасування тих гарантій захисту прав людини, які закріплені в Основному Законі України. Цю позицію поділяють також інші авторитетні конституційні суди європейського континенту.

Однак окремі положення Доповіді «Верховенство права», яка була схвалена Європейською Комісією «За демократію через право», не можуть стати безпосереднім масштабом конституційного судового контролю. Незважаючи на авторитет органу, який ухвалив цю доповідь, вона не є джерелом права, хоч і сприяє доктринальному тлумаченню Конвенції.

4. Ігнорування принципу презумпції конституційності акта

Попри непослідовну аргументацію мотивувальної частини Рішення та певні сумніви, Суд дійшов висновку про неконституційність оспорюваних положень Кодексу. У такий спосіб було проігноровано принцип презумпції конституційності актів, які піддаються конституційному контролю. Одним із перших такий принцип сформулював

Олександр Гамільтон у виданні «Федераліст» (№ 78), заявивши, що суди повинні скасовувати лише ті закони, норми яких вступають у «непримиренні протиріччя» з конституцією і за умови, що спроби узгоджувального тлумачення не дали результату. Принцип презумпції конституційності означає, що закон може бути визнаний неконституційним винятково на таких підставах, які передбачають чітке, недвозначне, поза розумним сумнівом порушення конституції, а не в результаті сумнівних аргументативних маніпуляцій. Хоча цей принцип прямо не закріплений у Конституції України (має імпліцитний характер), його значення визнають усі сучасні конституційні держави.

Таким чином, не можна погодитися з підходом, за якого Суд відмовляється досліджувати важливі аспекти справи, зокрема легітимну мету, ігнорує застосування тесту на пропорційність обраного законодавцем засобу, спирається на неправові джерела, однак при цьому доходить висновку про неконституційність закону.

Презумпція конституційності акта означає також, що положення закону, які визнані неконституційними, не можуть втрачати чинність з «дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення», як це встановлено в пункті 2 резолютивної частини Рішення. Річ у тім, що відлік годин доби «дня ухвалення Рішення» починається з 00.00, а тому неприйнятною є ситуація, коли протягом одного дня (наприклад, у першій його половині) суб'єкт здійснює повноваження на підставі положень закону, які вже від моменту початку дня визнані неконституційними. Важливо також, що рішення Суду офіційно оприлюднюється на його офіційному веб-сайті лише наступного дня. Окрім іншого, такий підхід суперечить положенням частин першої, другої статті 57 Конституції України, які є важливим елементом принципу верховенства права і в яких зазначено, що «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки», а також що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом».

Момент втрати чинності положень актів у зв'язку з визнанням їх неконституційними доцільно встановлювати не раніше дня, наступного за днем їх офіційного оприлюднення. Звісно, це стосується не лише Рішення.

5. Дефекти резолютивної частини Рішення

Пункт 1 резолютивної частини Рішення, в якому постановлено «визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України

щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані», за своїм змістом є очевидно нелогічним та неповним.

По-перше, резолютивна частина Рішення не додає визначеності в даному питанні, що є одним із ключових завдань здійснення правосуддя в конституційній сфері. Міністерство позбавлено права отримувати інформацію, що містить персональні дані, без проведення зв'язку цього повноваження зі «згодою особи» чи «без згоди особи».

Це означає, що Міністерство, організовуючи контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо пенсій, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, загалом не може отримувати інформацію з персональними даними, навіть якщо особа надає відповідну згоду на таке отримання. Повторимо, що норми Конституції України, а саме частин першої, другої статті 32, мають прямо протилежний зміст.

Однак варто зауважити, що наведений виклад резолютивної частини Рішення не завдасть шкоди здійсненню Міністерством його повноважень, оскільки формулювання оспорюваних положень Кодексу навіть після ухвалення Рішення передбачає, що воно й надалі має право отримувати інформацію, яка містить банківську таємницю (значна частина якої є персональними даними), і, головне, Міністерство фінансів України зберігає за собою право доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

«Доступ» до цих баз даних означає можливість отримання інформації з них. Згідно з частиною шостою статті 6 Закону України «Про захист персональних даних», який є *legis specialis*, відповідні повноваження надаються державним органам загалом: «Не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Вказана норма, однак, не стала предметом конституційного контролю.

По-друге, наведене формулювання пункту 1 резолютивної частини Рішення унеможлиблює його виконання з огляду на нормативний аспект. Суд чітко не встановив, яка частина законодавчого припису підлягає вилученню з абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу. В цьому сенсі вживання словосполучення «окремі положення» у резолютивній частині Рішення очевидно не є оптимальним.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мойсика В. Р.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням**

**Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України**

Конституційний Суд України (далі — Суд) в Рішенні у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (далі — Рішення), констатувавши, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України», визнав вказані положення Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) неконституційними.

Не погоджуючись з мотивувальною та резолютивною частинами Рішення, на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. Відповідно до абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу «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».

У конституційному поданні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі — Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є неконституційними, оскільки передбачення нечітко визначеного змісту та обсягу

персональних даних, що збираються та зберігаються, а також наявність у Міністерства дискреційних повноважень без визначення їх меж у законі свідчать про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права та неминуче призведе до свавільного втручання у право людини на особисте життя.

Насамперед необхідно звернути увагу на таке. Подаю зміст пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу:

«40. Установити, що 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.

Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб».

Очевидно, що за змістом абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу прямо пов'язаний з абзацом другим цього ж пункту. Відтак незрозуміло, чому Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, не порушив питання про визнання неконституційним і цього положення Кодексу, адже абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу захисту персональних даних взагалі не стосується. Він стосується тільки того аспекту, що отримання Міністерством інформації, яка містить персональні дані, є безоплатним. Відповідне положення, до речі, закріплено і в частині четвертій статті 19 Закону України «Про захист персональних даних», за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право на безперешкодний і безоплатний доступ до персональних даних відповідно до їх повноважень». Тож саме абзац другий пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу безпосередньо стосується питань доступу Міністерства до персональних даних без згоди особи і міг би за певних умов бути підданий конституційному контролю.

Таким чином, визнавши окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу неконституційними, Суд фактично фрагментарно вилучив частину правового регулювання, яке комплексно регламентує здійснення Міністерством контролю за дотриманням бюджетного законодавства щодо моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, залишивши поза увагою інші приписи чинного законодавства

України, які закріплюють здійснення Міністерством вказаного права. Зокрема, не зовсім зрозуміло, яке змістове навантаження наразі мають положення абзацу другого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу і як вони мають реалізовуватися на практиці.

На моє переконання, якщо і піддавати конституційному контролю право Міністерства на доступ до інформації, яка містить персональні дані, крізь призму частини другої статті 32 Конституції України, то перевіряти на конституційність слід відповідні положення спеціальних законів (зокрема, законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних»), а не Кодексу, предметом регулювання якого є «відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу» (стаття 1 Кодексу).

Відтак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, звертаючись до Конституційного Суду України з конституційним поданням, міг би врахувати це, а Суд при розгляді цієї справи мав би комплексно підійти до дослідження законодавчих положень, які регламентують відповідні суспільні відносини у сфері захисту персональних даних, не обмежуючись лише оцінкою оспорюваних положень Кодексу.

До того ж Суд не вказав у Рішенні, яким чином законодавець мав би врегулювати питання здійснення Міністерством повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, щоб це відповідало вимогам частини першої статті 8, частини другої статті 32 Основного Закону України.

Натомість, ухвалюючи це та будь-яке інше рішення, Суд як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, має діяти «у межах єдиного правового поля». Зокрема, як зазначив Суд у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008: «Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протигаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає,

що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

2. Не можна погодитися з висновком Суду про те, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя» (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). На мою думку, такий висновок є хибним, необґрунтованим та завчасним, оскільки Суд зробив його на підставі аналізу лише вибіркових положень Кодексу (абзаци перший, другий, третій, четвертий, п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), чим фактично порушив такі засади діяльності Суду, як повний і всебічний розгляд справи та обґрунтованість ухвалених ним рішень (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Навряд чи слід доводити, що такий однобокий аналіз апіорі не може не тільки висвітлити об'єктивного стану речей у відповідній сфері суспільних відносин, але й забезпечити якісний висновок з досліджуваного питання. Натомість системний аналіз спеціального законодавства України, яке регламентує питання доступу до персональних даних у контексті соціального захисту, вказує на те, що воно досить детально регулює межі повноважень Міністерства як центрального органу виконавчої влади при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Однак, насамперед, зупинюсь детальніше на дефініціях: що таке персональні дані, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація у їх співвідношенні. В контексті Рішення це питання є

важливим, оскільки частина друга статті 32 Конституції України передбачає, що «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

У частині третій статті 34 Основного Закону України вжито таке поняття, як «інформація, одержана конфіденційно», зокрема: «здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

За Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657—XII зі змінами (далі — Закон № 2657) інформацією про фізичну особу (персональними даними) є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (частина перша статті 11); не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини; до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (абзац перший частини другої статті 11); конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень; конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом; відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом (частина друга статті 21).

За статтею 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939—VI зі змінами (далі — Закон № 2939) конфіденційною інформацією є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов; не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 (частина перша); розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 Закону № 2939, які

володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга).

У частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 про інформацію йдеться в контексті розпорядників інформації. Зокрема, в цих положеннях Закону № 2939 згадується про таку інформацію: інформація щодо використання бюджетних коштів (пункт 2 частини першої), інформація, пов'язана з виконанням обов'язків особами, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої), інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них (пункт 4 частини першої), інформація про стан довкілля (пункт 1 частини другої), інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту (пункт 2 частини другої), інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян (пункт 3 частини другої), інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) (пункт 4 частини другої). У частині першій статті 13 Закону № 2939 вказується, зокрема, що серед розпорядників інформації є і такі суб'єкти владних повноважень, як державні органи та органи місцевого самоврядування, про яких йдеться в пункті 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Згідно з абзацом другим частини третьої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297—VI зі змінами (далі — Закон № 2297) не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону № 2939.

За статтею 6 Закону № 2939 конфіденційна інформація є інформацією з обмеженим доступом (пункт 1 частини першої); не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно; при дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи

запобіганню злочину (частина п'ята); за частиною другою вказаної статті цього закону обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (пункт 1); розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (пункт 2); шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (пункт 3).

Отже, системний аналіз положень статей 8, 32, 34 Конституції України, Закону № 2657, Закону № 2297, Закону № 2939 та Кодексу дає підстави для висновку, що за загальним правилом конфіденційна інформація про особу є інформацією з обмеженим доступом, однак інформація про отримання фізичною особою бюджетних коштів у будь-якій формі (пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат) не належить до інформації з обмеженим доступом, за винятком випадків, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Тобто до конфіденційної інформації не належать дані фінансового характеру про особу, яка отримала/отримує бюджетні кошти у будь-якій формі (пенсії, допомоги, пільги, субсидії, інші соціальні виплати).

Згідно з Кодексом Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України; забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством; одержує в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (частини перша, третя статті 111 «Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих

фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства»).

За Законом № 2297 склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначення мети їх обробки, а сама обробка персональних даних має здійснюватися для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством (частини третя, п'ята статті 6). При цьому відповідно до частини першої статті 16 Закону № 2297 порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних, наданої володільцю персональних даних на обробку цих даних, або відповідно до вимог закону; порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом № 2939, крім даних, які отримує Міністерство від інших органів під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 2 грудня 2000 року № 2121–III передбачено, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, на його письмовий запит під час бюджетного процесу з метою проведення верифікації і перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та своєчасного і в повному обсязі їх здійснення, надається інформація щодо відкритих на їхнє ім'я рахунків (поточних, кредитних, депозитних тощо), операцій та залишків за ними; у разі нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, призначених на сім'ю або домогосподарство, інформація надається щодо кожного з членів сім'ї або домогосподарства (пункт 10 частини першої статті 62).

Відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року № 1768–III для отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям уповноважений представник сім'ї подає до місцевої державної адміністрації або до виконавчого комітету сільської, селищної ради заяву про надання такої допомоги; у заяві дається згода сім'ї на збір інформації

про неї, про її власність, доходи та майно, що необхідна для мети цього Закону (перше речення частини першої, частина друга статті 4).

За Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058–IV персоніфікований облік у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється з метою обліку застрахованих осіб, учасників накопичувальної системи пенсійного страхування та їх ідентифікації, а також накопичення, зберігання та автоматизованої обробки інформації про облік застрахованих осіб і реалізацію ними права на страхові виплати у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та накопичувальній системі пенсійного страхування. На кожну застраховану особу відкривається персональна електронна облікова картка, яка повинна містити, зокрема, такі відомості, як: прізвище, ім'я та по батькові на момент створення електронної облікової картки; прізвище, ім'я та по батькові на поточний момент; прізвище при народженні; дата народження; місце народження; стать; адреса місця проживання; адреса, за якою здійснено реєстрацію місця проживання; реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (абзац перший частини першої, частини друга, третя статті 21). При цьому Закон, поклавши на Пенсійний фонд України обов'язок забезпечувати комплекс організаційних та технічних заходів, спрямованих на захист відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, допускає можливість надання органами Пенсійного фонду України відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, іншим юридичним і фізичним особам у випадках, передбачених законом (частини третя, четверта статті 22).

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 136 затверджено Порядок здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — Порядок), який визначає механізм здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання відповідних соціальних виплат.

Відповідно до пункту 2 Порядку верифікація — це комплекс заходів із збору та порівняння інформації, що надходить від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Національного банку, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального стра-

хування, підприємств, установ і організацій, банків та інших фінансових установ незалежно від форми власності, з інформацією, отриманою від фізичних осіб під час призначення, нарахування та/або виплати (самостійно або із залученням третіх осіб) усіх видів соціальної допомоги, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — державні виплати), яку подають розпорядники бюджетних коштів, інші органи, що здійснюють виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, на письмовий запит Міністерства одноразово або періодично.

У процесі верифікації та моніторингу для визначення відповідності даних, що використовуються під час призначення (продовження), нарахування або здійснення державних виплат, здійснюється їх порівняння з даними, отриманими з офіційних джерел інформації, аналітичних та статистичних матеріалів, розроблених скорингових моделей та затверджених в установленому порядку методик визначення показників за непрямими ознаками (пункт 8 Порядку). У разі виявлення під час здійснення верифікації та моніторингу невідповідності інформації, на підставі якої призначено (продовжено), нараховано або здійснено державну виплату, Міністерство надсилає розпоряднику бюджетних коштів та/або іншому органу, який здійснює виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рекомендацію щодо зупинення або припинення таких виплат відповідним реципієнтам або групі реципієнтів (пункт 9 Порядку).

Таким чином, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів. Звичайно, що така інформація містить персональні дані фізичних осіб. Проте Міністерство, здійснюючи верифікацію державних виплат, має на меті сприяння розбудові справедливої системи соціального забезпечення в Україні, підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, зменшенню можливостей для корупції та маніпуляцій у соціальній сфері. Процес верифікації спрямований на те, щоб кінцевими отримувачами допомог були саме ті громадяни, які потребують допомоги від держави. Детальніше про легітимність мети наділення

Міністерства правом на отримання інформації, яка містить персональні дані, йтиметься в наступному пункті цієї окремої думки.

Отже, наведений аналіз норм Конституції України та чинного законодавства України спростовує висновки Суду про невідповідність окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу критерію якості закону через їх суперечність таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, яка може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя. Окреме питання: що мав на увазі Суд, вказуючи в абзаці десятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення на таку невідповідність саме у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, адже критерій якості закону є складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Основного Закону України.

3. Помилковою, на моє переконання, є позиція Суду стосовно відмови від подальшого здійснення перевірки легітимності мети наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, після встановлення Судом в ході розгляду справи невідповідності оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону. Про таку відмову Суд зазначив в абзаці одинадцятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення: «враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягнення такої мети». І це попри те, що в першому реченні абзацу восьмого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суд правильно вказав, що Міністерство може бути наділене повноваженнями щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети.

Навіть більше, Рішення є до певної міри безпрецедентним, оскільки вперше за всі роки діяльності Суду, встановивши невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, не розглянув низки питань, які якраз і визначають якість закону та мають значення для повного і всебічного розгляду справи, обґрунтованості рішення, і таким чином порушив приписи частини другої статті 147 Конституції України та статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, встановивши порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення вказаного закону, Суд не піддав конституційному контролю його зміст, що теж видається сумнівним, про що я зазначив у своїй окремій думці стосовно вказаного Рішення.

Щодо Рішення — ситуація зовсім інша, адже ні Конституція України, ні Закон України «Про Конституційний Суд України» не містять приписів, за якими Суд повноважний не досліджувати інших питань у справі в разі встановлення ним невідповідності оспорюваних положень закону такому критерію, як якість закону. Якщо дотримуватися логіки Суду, яку він застосував у Рішенні, то практично будь-який закон може бути визнаний неконституційним через те, що не відповідає вказаному критерію.

На моє переконання, Суд мав дослідити легітимність мети дій законодавця при наділенні Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень із контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат. Суд мав виходити з того, що в частині другій статті 32 Конституції України визначено три конституційні цінності, задля забезпечення яких у випадках, визначених законом, дозволяється збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, — національна безпека, економічний добробут та права людини. Встановлення (підтвердження) мети наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, задля забезпечення принаймні однієї з цих цінностей дає підстави для висновку про відповідність оспорюваних положень Кодексу частині другій статті 32 Конституції України та про помилковість висновків Суду, викладених у Рішенні.

Про легітимність мети наділення Міністерства вказаним правом.

Вперше розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було доповнено пунктом 40 відповідно до пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 24 грудня 2015 року № 914—VIII (далі — Закон № 914). Цей пункт було викладено в такій редакції: «Установити, що 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 отримувати

інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані» (абзац перший); «для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб, якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації» (абзац другий).

Пізніше Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20 грудня 2016 року № 1789–VIII, який набрав чинності з 1 січня 2017 року, абзац перший пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу було викладено в такій редакції: «Установити, що 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», а в абзаці другому виключено слова «якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації».

Проект Закону № 914, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, розроблено з метою оптимізації видатків бюджету й узгодження норм Кодексу зі змінами до галузевого та податкового законодавства. Для досягнення саме такої мети законодавець доповнив розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу новим пунктом 40, яким, зокрема, унормував право Міністерства отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані, при реалізації повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Отже, згідно з Кодексом Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, без згоди особи під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат (пункт 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»); контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також серед іншого покликаний забезпечити досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управ-

лінських рішень (пункт 3 частини першої статті 26 «Контроль та аудит у бюджетному процесі»). До речі, одним з основних завдань Міністерства, виконанню якого сприяє наділення його правом на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (підпункт 2 пункту 3 Положення про Міністерство, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375).

Окрему увагу, на мою думку, в аспекті питання, що розглядається, слід приділити юридичним позиціям Суду стосовно реалізації громадянами права на соціальний захист, оскільки деякі з них дають підстави для підтвердження легітимності мети наділення Міністерства правом на доступ до інформації, яка містить персональні дані, без згоди особи. І це не випадково, адже, як відомо, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Основного Закону України), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

Так, у Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Суд зазначив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України; при цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги — принципам пропорційності і справедливості (пункт 1 резолютивної частини).

У Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Суд вказав, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. Таким чином, соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей (абзаци четвертий, восьмий під-

пункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Суд виходить з того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги; це зобов'язує державу дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

У Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Суд наводить свою юридичну позицію, викладену в Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету, згідно з якою положення частини третьої статті 95 Конституції України стосовно прагнення держави до збалансованості бюджету України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

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

ті, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю» (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, аналіз чинного законодавства України, яке регламентує відносини в досліджуваній сфері, вказує на наявність легітимної мети надання Міністерству права на отримання інформації, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат. Ця мета в розумінні частини другої статті 32 Конституції України полягає в забезпеченні економічного добробуту та прав людини. Такий висновок підтверджується і цілком узгоджується з конституційними положеннями та юридичними позиціями Суду.

Як зауважив Суд у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, «Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016)».

Як зазначалося в пункті 2 цієї окремої думки, у процесі верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами

для нарахування та отримання соціальних виплат, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів, тим самим, з одного боку, сприяючи підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, а з іншого — запобігаючи корупції та маніпуляціям у соціальній сфері як з боку громадян, які можуть надавати неправдиву інформацію з метою незаконного отримання соціальних виплат, так і з боку органів, які приймають рішення про надання особі права на отримання певних соціальних виплат.

Таким чином, сутнісний зміст права на повагу до приватного життя в разі отримання Міністерством інформації, що містить персональні дані, при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат не порушено, а отже, законодавець дотримав принципу пропорційності втручання в гарантоване статтею 32 Конституції України право на невтручання до особистого і сімейного життя. Наведене є суттєвим аргументом на підтвердження конституційності окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Підсумовуючи, зазначу, що викладені в окремій думці зауваження засвідчують: несистемний підхід Суду при розгляді питання про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу; недотримання Судом таких засад його діяльності, як повний і всебічний розгляд справи, обґрунтованість ухваленого ним рішення. На практиці реалізація Рішення може призвести до поширення таких неприємних явищ, як корупція та маніпуляції при призначенні соціальних виплат, наслідком чого може стати, з одного боку, порушення прав громадян на соціальний захист, а з іншого, — недотримання принципу адресності соціальної допомоги, нераціональне використання бюджетних коштів.

**Суддя
Конституційного Суду України**

В. Р. МОЙСИК

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)
окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI
«Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України**

Зважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Рішення), прийнятого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатує той факт, що застосовані методологія й аргументація та визначена на їх основі Конституційним Судом України абстрактно-теоретична неконституційність окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) мають 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 заперечення щодо застосованої методології та концепції Рішення.

Заперечення щодо методології та концепції Рішення

Рішення є очевидно необґрунтованим через недотримання Конституційним Судом України в ході мотивації вимог стосовно необхідності доведення гіпотези щодо неконституційності норми, а отже, таким, що базується на припущенні неконституційності.

Логічна схема мотивації Рішення має такий вигляд: «диспозитивна норма» — «відсутність меж дискреції» — «відсутність передбачуваності застосування» — «юридична визначеність та заборона свавілля» — «невідповідність критерію якості закону» — «унеможливлення настан-

ня відповідальності держави за можливі зловживання» — «можливість призведення до порушення конституційного права».

Розглянемо кожен з елементів мотивації з точки зору їх обґрунтованості в контексті цієї справи.

Конституційний Суд України (далі — Суд) визначив оспорювану норму дискреційною на підставі того, що «під час здійснення повноважень з контролю ... Міністерство фінансів України має право ...». Отже, право Міністерства фінансів України Суд тлумачить як дискрецію, причому необмежену, «через відсутність будь-яких меж дискреції, встановленої законом, щодо подальших дій з інформацією». Таким чином, на думку Суду, неконституційною є не стільки дискреція, скільки відсутність вказівок законодавця на подальші дії з отриманою інформацією.

Однак незрозуміло, з яких причин, по-перше, законодавець взагалі повинен був це робити, а по-друге, робити саме в цій нормі чи, більш широко, в Кодексі. Очевидним є той факт, що будь-які законодавчі норми оцінюються з точки зору презумпції конституційності. Очевидним також є той факт, що усі державні органи зобов'язані дотримуватись у своїй правозастосовній практиці Конституції та законів України («діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга статті 19 Основного Закону України)). Крім цього, в таких випадках слід виходити з позиції добросовісності органів державної влади, оскільки елемент держави не може умисно працювати проти неї, а будь-яке недотримання законодавчих приписів державними органами слід розцінювати в контексті ненавмисності. В іншому випадку виникає логічна суперечність — частина системи, породжена самою системою для забезпечення її функціонування, працює навмисно проти системи в цілому.

Реалізуючи повноваження, передбачені оспорюваною нормою Кодексу, Міністерство фінансів України зобов'язане керуватись усім масивом законодавства України включно з Конституцією України, враховуючи в тому числі принцип верховенства права. Норму сформульовано з елементами дискреції через практичну необхідність, оскільки не всі випадки контролю потребують отримання передбаченої цією нормою інформації. «Подальші дії» — конструкція, яку обрав Суд для визначення неконституційності норми, сама є невідзначеною. Якщо навіть вести мову про будь-які подальші дії, то вони обумовлені вимогами статті 19 Конституції України та нормами законодавства у цій сфері. Будь-які порушення цих приписів є очевидно незаконними.

Таким чином, помилкою Суду стало те, що він тлумачив оспорювану норму у відриві від Конституції та законодавства України, ніби вона існує сама по собі.

Суд вважає, що положення оспорюваної норми «не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля». Те, що «Конституційний Суд України констатує, що окремі положення суперечать частині другій статті 32 Конституції України», позбавлено будь-якого сенсу, оскільки ця норма Конституції України якраз і передбачає можливість для законодавчого врегулювання таких відносин, а отже, вона не стосується конституційності чи неконституційності оспорюваної норми. А критеріями такого регулювання є «інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Важко уявити, що законодавець, створюючи Кодекс, виходив з інших міркувань. Тобто зв'язку між статтями 8 та 32 Конституції України, в контексті якості закону, немає.

Отже, все зводиться до неконституційності норми по відношенню до статті 8 Конституції України, тобто верховенства права. Розглянемо, як застосована логічна схема відповідає співвідношенню верховенства права та права Міністерства фінансів України отримувати інформацію.

Якість закону та його зв'язок з верховенством права має набагато складнішу конструкцію, ніж намагався представити Суд. З доктринальної точки зору якість закону є категорією суб'єктивною, тобто кожен дослідник на свій розсуд включає до неї ті чи інші елементи. Це можуть бути і відповідність суспільним потребам, і реальне регулювання суспільних відносин у відповідності з поставленими при прийнятті закону цілями, і необхідна умова дії норм права. Загалом, одні автори пов'язують такий термін зі здатністю відповідати економічним та іншим соціальним реаліям, інші вважають, що вихідною є філософська категорія «якості». У найширшому варіанті правова доктрина України оперує такими характеристиками якості закону: нормативність (містить норми права); верховенство (має вищу юридичну силу в системі всіх правових актів); пряма дія (наділення соціальних суб'єктів безпосередньо правами і обов'язками); фундаментальність (кожен закон має свій предмет регулювання); реальність (закон повинен чітко відображати дійсність, враховувати потреби та інтереси суспільства, а також прогресивні тенденції соціально-економічного, політичного, духовного розвитку країни); стабільність (є одним з основних параметрів його якості, а відсутність стабільності в чинному законодавстві

негативно впливає на розвиток економічної, політичної, соціальної і духовної сфер життя суспільства); динамічність (закон повинен враховувати динамізм суспільного життя, зміни в різних його сферах, предмети законодавчого регулювання повинні оперативнo відображатися у відповідних змінах і доповненнях до закону; своєчасність оновлення законодавства — найважливіший показник його якості); обов'язковість (забезпеченість чіткими заходами державного й іншого впливу, тобто закон повинен бути захищеним); ресурсозабезпеченість (закон буде якісним лише в тому випадку, якщо він забезпечений матеріальними, фінансовими, організаційними, інформаційними, ідеологічними, людськими та іншими ресурсами); ефективність (співвідношення між тими цілями, для досягнення яких було прийнято закон, і отриманим фактичним результатом дії цього закону); оптимальність дії (чітко визначає межі своєї дії в просторі, часі та коло осіб); системність (внутрішня узгодженість нормативно-правових приписів закону, що входять до його змісту); доступність (мова закону повинна бути точною, простою і зрозумілою); моральність (закон повинен відповідати нормам моралі); естетичність (привабливість викладу в законі норм права, його структури, вдала назва, розташування розділів, глав, статей, пунктів, частин і т. п.)¹.

Однак аналіз Рішення свідчить, що Суд пішов іншим шляхом, даючи характеристику якості закону, базуючись виключно на критеріях верховенства права. Такий підхід ґрунтується на практичній стороні функціонування закону, а вона знайшла своє найширше відображення в практиці Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ), зокрема у справах *Kruslin v. France*, *Feldek v. Slovakia*, *Amann v. Suisse*, *Svyato Mykhailivska Parafia v. Ukraine*, *Rekvényi v. Hungary*, *Broniowski v. Poland*, *Gaweda v. Poland*, *Volokhy v. Ukraine*, де констатовано такі параметри якості закону: закон, який надає дискреційне право, має визначити межі здійснення такого права, хоча докладні правила та умови мають міститися в нормах субстантивного права; несуперечливість верховенству права, тобто має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, причому небезпека свавілля є очевидною, коли виконавча влада здійснює свої функції закрито; доступність та передбачення наслідків застосування; ступінь чіткості закону, який залежить від змісту цього документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також кількості та статусу тих, кому закон адресований; точність, достатня для того, щоб

¹ Якість як принципова вимога дієвого закону / А. А. Мельник // Альманах права. — 2012. — Вип. 3. — С. 397–398.

надати змогу регулювати свою поведінку; положення закону повинні бути передбачуваними та надавати достатньо гарантій проти свавільного застосування; якість закону пов'язана з достатньою чіткістю встановлення ним тих чи інших обставин, на підставі яких діють державні органи; положення є достатньо чітким у переважній більшості справ, що їх розглядали національні органи.

Аналіз Рішення дозволяє стверджувати, що Суд у мотивації Рішення частково врахував лише перший та другий параметри вказаних узагальнень. Така частковість повністю змінила сенс практики ЄСПЛ, оскільки наявність дискреції компенсується правилами та умовами, які мають міститися в нормах субстантивного права, а сваволя очевидна лише у випадках реалізації закритих функцій. Таким чином, Суд інтерпретував практику ЄСПЛ на власний розсуд, чим змінив її сенс на протилежний.

У Рішенні Суд зазначив, що «окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя». Ключовим критерієм доведення неконституційності, таким чином, виступає можливість настання наслідків. Застосування категорії «може» чітко вказує на те, що висновок Суду базується на припущенні. А припущення — це ніщо інше як судження, для якого не було знайдено доказу. Припущення не може вважатися аргументом при доведенні неконституційності, оскільки потребує доведення. Суд висловив гіпотезу, що можуть бути певні наслідки від застосування норми, базуючись на неочевидних доводах щодо зв'язку дискреції, якості закону та верховенства права. Не слід забувати, що з точки зору логіки гіпотеза — це прийом пізнавальної діяльності, що є здогадом, тобто положення, яке тимчасово вважається можливо істинним, поки не встановлено істину. Істина, яка в свою чергу є антонімом брехні, хиби або фальші, передбачає можливість емпіричної або теоретичної перевірки висновків. Теоретичний базис доведення неконституційності в Рішенні відверто суперечливий. Емпірично перевірити висновки Суду неможливо. Таким чином, Рішення не відповідає критерію істинності.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
окремих положень частини другої статті 8, другого речення
частини четвертої статті 16 Закону України
«Про звернення громадян»
(справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними)

м. Київ
11 жовтня 2018 року
№ 8-р/2018

Справа № 1-124/2018 (4976/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуєчого, **Голова-**
того Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича,
Гульгая Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володими-
ровича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича — доповідача, **Мойсика** Володимира
Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича, **Саса** Сергія Воло-
димировича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Туницького** Олександра
Миколайовича, **Шаптали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих 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.

Заслухавши суддю-доповідача Мельника М. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернувся Уповноважений Верховної Ради України з прав людини з клопотанням визнати таки-

ми, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про звернення громадян», прийнятого Верховною Радою України 2 жовтня 1996 року за № 393/96–ВР, (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 47, ст. 256) зі змінами (далі — Закон), а саме: частини другої статті 8, за якою звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються; другого речення частини четвертої статті 16, згідно з яким скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, оспорювані положення Закону встановлюють обмеження для осіб, визнаних судом недієздатними, у реалізації передбаченого статтею 40 Конституції України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вважає, що положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону ставлять недієздатних осіб у менш сприятливе становище порівняно з іншими громадянами України, оскільки позбавляють їх прав висловлювати свою думку щодо діяльності органів державної влади, просити про сприяння реалізації закріплених у Конституції та законах України прав та інтересів, повідомляти про порушення чинного законодавства, вносити клопотання про визнання за ними відповідного статусу, вимагати поновлення порушених прав та захисту законних інтересів.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що положення частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону не відповідають частині першої статті 3, частинам першої та другій статті 24, статті 40 Конституції України.

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

У Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини

є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22).

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

Визначення у Конституції України людини як найвищої соціальної цінності в Україні покладає обов'язок як на державу, так і на її громадян виявляти необхідну повагу до кожної людини. Частиною першою статті 68 Основного Закону України передбачено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Право на людську гідність, що є одним з основоположних прав людини, зумовлює можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не може бути ні обмежене, ні скасоване (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99). Утвердження цього права, у свою чергу, покладає на державу обов'язок забезпечити відповідні механізми (процедури) для участі особи в державному та суспільному житті, для реалізації нею належних їй від народження прав і свобод, а також їх захисту й відновлення у разі порушення.

У Рішенні від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що 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; 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 (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

3. Згідно зі статтею 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями її статей 21, 23, частини другої її статті 24 дає підстави стверджувати, що визначене у названій статті право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів належить усім — кожній людині (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі без громадянства) незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я.

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Так, оскільки у Конституції України закріплено, що недієздатні громадяни не мають права голосу на виборах і референдумах (стаття 70), то до них застосовуються обмеження, передбачені у статтях 72, 76, 81, 103 Основного Закону України. Конституційний Суд України в Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 вказав, що визнання особи недієздатною не може позбавляти її інших конституційних прав і свобод чи обмежувати їх у спосіб, що нівелює їхню сутність (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України також зазначає, що за положеннями Конституції України реалізація громадянами їх конституційного права брати участь в управлінні державними справами, що включає рівне право доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), може бути унеможливлена також станом здоров'я, у тому числі необов'язково таким, за якого особа визнається недієздатною. Так, в Основному Законі України передбачено дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі визнання його судом недієздатним (пункт 3 частини другої статті 81), а Президента України — у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я (пункт 2 частини другої статті 108); неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я є також підставою для звільнення з посади судді (пункт 1 частини

шостої статті 126) та судді Конституційного Суду України (пункт 1 частини другої статті 149¹).

Отже, Основний Закон України допускає запровадження тимчасових обмежень для громадян у реалізації ними політичного за змістом права брати участь в управлінні державними справами. Підставами для таких обмежень у Конституції України передбачено як стан здоров'я громадянина, що унеможлиблює виконання ним повноважень на певних посадах, навіть за умови дієздатності такого громадянина, так і визнання його судом недієздатним. Разом із тим ці конституційні обмеження не поширюються на особисті, соціальні, культурні та інші права і свободи людини.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що стаття 40 Конституції України не передбачає можливості обмеження права кожної людини на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

4. Загальні засади реалізації конституційного права на звернення визначено, зокрема, Законом, який, як вказано в його преамбулі, забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Згідно із Законом право на подання звернення мають як громадяни України, так і особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, якщо інше не передбачено міжнародними договорами (частина третя статті 1).

Під зверненнями громадян у Законі розуміють викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (частина перша статті 3).

Пропозицією (зауваженням) вважається звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (частина друга статті 3 Закону).

Заявою (клопотанням) є звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного

законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності; клопотання — письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (частина третя статті 3 Закону).

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (частина четверта статті 3 Закону).

Згідно зі статтею 40 Конституції України та вимогами до звернення, встановленими статтею 5, частиною першою статті 7 Закону, розгляд адресатами (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) звернень у формі пропозицій, заяв та скарг не передбачає з'ясування ними даних про стан здоров'я особи, які не стосуються звернення, зокрема необхідності підтвердження її дієздатності.

Особливості порядку звернення із заявою та скаргою та їх розгляду у відповідних сферах праводносин визначаються законами України (стаття 12 Закону).

Отже, закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення.

5. Фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (частина перша статті 39 Цивільного кодексу України); порядок розгляду судом справ про визнання судом фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи визначено у главі 2 розділу IV «Окреме провадження» (статті 295–300) Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України).

Конституційний Суд України вже вказував на те, що недієздатні особи є особливою категорією людей (фізичних осіб), які внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу тимчасово або постійно не можуть самостійно на власний розсуд реалізовувати майнові та особисті немайнові права, виконувати обов'язки й нести юридичну відповідальність за свої діяння; недієздатним особам мають надаватися пра-

вові можливості для задоволення індивідуальних потреб, реалізації та захисту їх прав і свобод (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Отже, визнання фізичної особи судом недієздатною не означає автоматичного позбавлення її правоздатності — здатності мати права та обов'язки у відповідних сферах правовідносин, у тому числі передбаченого статтею 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

6. За приписами частин першої і другої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Конституційний Суд України визначив, що «гарантована частиною першою статті 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним» (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007).

Загальною декларацією прав людини 1948 року гарантується, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах; кожна людина повинна мати всі права і всі свободи незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища (статті 1, 2); всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом; усі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації, що порушує цю декларацію, і від будь-якого підбурювання до такої дискримінації (стаття 7).

При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та

забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (пункт 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року). Аналогічні положення закріплені також у статті 4 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року.

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 визначено, що до усіх осіб, які страждають психічними захворюваннями або вважаються такими, слід ставитися гуманно і з повагою до гідності, яка є властивою людській особистості (пункт 2 принципу 1); кожна людина з психічним захворюванням повинна мати право користуватися всіма громадянськими, політичними, економічними, соціальними та культурними правами, як це визнано у Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року та інших відповідних документах, наприклад Декларації про права інвалідів 1975 року і Зводі принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув'язненню будь-яким чином, 1988 року (пункт 5 принципу 1).

Реалізація особою визначеного у статті 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб являє собою заснований на осмисленому волевиявленні її акт вступу у правовідносини (шляхом особистого звернення чи направлення письмового звернення за передбаченими законом правилами компетенції, із зазначенням у ньому прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, викладенням суті порушених питань, підписаного та складеного відповідно до вимог, закріплених у статті 5 Закону) із зазначеними суб'єктами публічної влади для досягнення певної мети. Щоб звернення за формою та змістом відповідало вказаним вимогам Закону, суб'єкт звернення при реалізації названого права має усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (частина перша статті 7 Закону).

Стаття 8 Закону закріплює, що не підлягають розгляду: письмові звернення без зазначення місця проживання, не підписані авторами, а також такі, з яких неможливо встановити авторство (анонімні) (частина перша); повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а

також ті звернення, терміни розгляду яких передбачені статтею 17 Закону; звернення осіб, визнаних судом недієздатними (частина друга).

Конституційний Суд України вважає, що обмеження щодо реалізації конституційного права на звернення не можуть пов'язуватися лише із визнанням особи недієздатною. Такі обмеження мають встановлюватися виключно на підставі приписів Конституції України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). В іншому випадку такі обмеження є свавільними та несправедливими.

Держава, виконуючи свій головний обов'язок — утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) — повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, а 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, до яких належать, зокрема, особи з психічними розладами (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Таким чином, законодавець має запровадити ефективні механізми реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи, визнаної судом недієздатною, у тому числі належного цієї особі конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів.

7. Згідно зі статтею 55 Основного Закону України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина шоста), звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина третя).

Статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), яка є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9 Конституції України), гарантовано кожному, чії права та свободи, визнані в Конвенції, були порушені, мати право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Європейський суд з прав людини неодноразово визнавав порушення державами-відповідачами положень Конвенції через відсутність адекватних засобів правового захисту для людей з обмеженими можливостями (С. В. v. Romania, §§ 65–67; Parascineti v. Romania, §§ 34–38; і В. v. Romania (no. 2), § 97). У рішенні у справі «Stanev v. Bulgaria» від 17 січня 2012 року Європейський суд з прав людини висловив думку, що будь-який захисний захід повинен, наскільки це можливо, відображати побажання осіб з психічними розладами, здатних виразити свою волю. Невзяття їхньої думки до уваги може призвести до ситуації зловживання і перешкоди здійсненню прав вразливих осіб. Тому будь-який захід, прийнятий без попереднього обговорення з відповідною особою, вимагає, як правило, ретельного вивчення (§ 153). У рішенні у справі «Наталія Михайленко проти України» («Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine») від 30 травня 2013 року Європейський суд з прав людини визнав порушення права заявниці на справедливий суд, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції, з огляду на те, що законодавство України на той час не передбачало права осіб, визнаних недієздатними, на безпосередній самостійний доступ до суду з метою поновлення своєї цивільної дієздатності (§ 39).

Згідно з Конвенцією про права осіб з інвалідністю (2006 рік) до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими (абзац другий статті 1); держави-учасниці забезпечують, щоб усі заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, передбачали належні та ефективні гарантії недопущення зловживань відповідно до міжнародного права з прав людини; такі гарантії повинні забезпечувати, щоб заходи, пов'язані з реалізацією правоздатності, орієнтувалися на повагу до прав, волі та переваг особи, були вільні від конфлікту інтересів і недоречного впливу, були співрозмірними обставинам цієї особи й пристосовані до них, застосовувалися протягом якомога меншого строку й регулярно перевірялися компетентним, незалежним та безстороннім органом чи судовою інстанцією; ці гарантії

повинні бути пропорційними мірі, якою такі заходи зачіпають права та інтереси цієї особи (пункт 4 статті 12).

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 зазначено, що всі особи, які страждають психічним захворюванням або вважаються такими, мають право на захист від економічної, сексуальної та інших форм експлуатації, зловживань фізичного чи іншого характеру і поведінки, що принижує людську гідність (пункт 3 принципу 1); кожна людина, яка страждає психічним захворюванням, має право, наскільки це можливо, жити і працювати в суспільстві (принцип 3); кожний пацієнт і колишній пацієнт мають право оскарження відповідно до процедур, визначених внутрішньодержавним законодавством (принцип 21).

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 23 лютого 1999 року № R(99)4 про принципи, що стосуються юридичного захисту недієздатних повнолітніх осіб, рекомендує урядам держав-членів передбачити або удосконалити у своїх законодавствах положення, зокрема, про те, щоб належні заходи захисту або інші юридичні заходи, що використовуються для охорони особистих або майнових інтересів недієздатних повнолітніх осіб, були доступні в невідкладних випадках (пункт 2 принципу 2); національне законодавство має визначати, які юридично значимі дії зазначених осіб мають настільки особистий характер, що їх здійснення представником є неможливим (пункт 1 принципу 19).

8. Законодавством України передбачено певні механізми реалізації недієздатними особами своїх прав і свобод, а також їх захисту шляхом самостійного звернення до уповноважених органів та/або посадових осіб.

Відповідно до Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489—III особи, яким надається психіатрична допомога, під час перебування у закладі з надання психіатричної допомоги, закладі соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, мають право на звернення з питань надання психіатричної допомоги безпосередньо до керівника або завідуючого відділенням закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, або навчального закладу для спеціального навчання з питань надання психіатричної допомоги, соціального захисту, соціальних послуг, виписки із закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту осіб, які страж-

дають на психічні розлади, або навчального закладу для спеціального навчання та додержання прав, передбачених цим законом (абзац восьмий частини четвертої статті 25), а також на оскарження рішень, дій чи бездіяльності осіб, які порушують їх права, свободи та законні інтереси при наданні психіатричної допомоги, здійсненні соціального захисту, наданні соціальних послуг або проходженні спеціального навчання, за вибором таких громадян, до власника закладу з надання психіатричної допомоги, закладу соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, спеціального навчального закладу або уповноваженого ними органу, або у порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи, або безпосередньо до суду (частина перша статті 32).

Частиною четвертою статті 300 ЦПК України встановлено, що скасування рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, яка була визнана недієздатною, в разі її видужання або значного поліпшення її психічного стану здійснюється за рішенням суду на підставі відповідного висновку судово-психіатричної експертизи за заявою опікуна, членів сім'ї, органу опіки та піклування або самої особи, визнаної недієздатною.

Необхідність забезпечення максимальної реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційних прав і свобод обумовлює потребу існування законодавчих гарантій можливостей для особистого (самостійного) звернення таких осіб до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів на підставі статті 40 Конституції України. Законодавство не може виключати безпосереднього (самостійного) звернення особи, визнаної судом недієздатною, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до статті 101 Основного Закону України зобов'язаний здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод кожної людини і громадянина.

На законодавчому рівні має існувати ефективна система правових норм, яка, з одного боку, забезпечуватиме реалізацію особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а з іншого — надаватиме можливість таким органам та особам не розглядати очевидно беззмістовні звернення.

9. Відповідно до частини другої статті 8 Закону не розглядаються звернення осіб, визнаних судом недієздатними, у тому числі й ті, які відповідають установленим Законом вимогам до таких звернень.

Уповноважені посадові або службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування звільняються від обов'язку щодо розгляду заяв, клопотань, скарг цієї категорії осіб.

Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що при законодавчому регулюванні є недопустимим запровадження положень, відповідно до яких посадові або службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування не розглядають будь-які звернення осіб лише з підстави їх визнання недієздатними згідно з рішенням суду.

Ураховуючи те, що психічний стан особи, визнаної судом недієздатною, може динамічно змінюватися, її звернення може не розглядатися тільки тоді, коли за результатами вивчення адресатом його змісту буде виявлено нездатність заявника усвідомлено викладати суть порушених питань і дотримуватися інших вимог до звернень громадян, закріплених у статтях 5 і 6 Закону (зазначення у зверненні прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, його підписання із вказівкою дати, оформлення мовою, прийнятною для сторін, тощо). Тобто підставою для того, щоб органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи не розглядали відповідні звернення, може бути не визнання судом недієздатною фізичної особи, а недотримання такою особою передбачених Законом вимог до змісту та форми звернень, які стосуються усіх.

Повне, без винятку, обмеження права на звернення, що встановлене частиною другою статті 8 Закону, позбавляє осіб, визнаних судом недієздатними, ефективного юридичного механізму, необхідного для реалізації ними конституційних прав і свобод, захисту та поновлення цих прав і свобод у разі порушення.

Передбачене частиною другою статті 8 Закону повне позбавлення осіб, визнаних судом недієздатними, права на звернення не забезпечує розумного і пропорційного співвідношення між застосованим обмеженням цього конституційного права та переслідуваною метою недопущення переважання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб зазначених органів у демократичній правовій державі, якою є Україна, оскільки ці особи втрачають можливість реалізувати вказане конституційне право, у тому числі звертатися з питань щодо порушення своїх прав і свобод, їх захисту та поновлення до уповноважених законом органів і осіб.

Виходячи з наведеного положення частини другої статті 8 Закону, згідно з якими звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються, не відповідають приписам статей 3, 40, частин третьої та шостої статті 55 Конституції України.

10. У другому реченні частини четвертої статті 16 Закону встановлено, що скарга в інтересах недієздатних осіб подається їх законними представниками. Отже, особа, визнана судом недієздатною, може реалізувати своє право на звернення у формі скарги, гарантоване статтею 40 Основного Закону України, виключно за допомогою законного представника. Така особа позбавлена можливості самостійно реалізувати вказане конституційне право.

Передбачений законодавством представницький спосіб захисту прав, свобод і законних інтересів особи, визнаної судом недієздатною, є додатковим засобом захисту її прав, свобод і законних інтересів. Однак за неналежного виконання законними представниками їх обов'язків або зловживання ними своїми правами захист та/або поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб, визнаних судом недієздатними, є неможливим у зв'язку з відсутністю в Законі положень, які дозволяли б подання іншим, крім законного представника, суб'єктом відповідної скарги в інтересах таких осіб, а також самою особою, визнаною судом недієздатною.

Отже, встановлений другим реченням частини четвертої статті 16 Закону порядок подання скарги в інтересах недієздатних осіб, який виключає можливість подання такими особами скарги самостійно, не забезпечує реалізації недієздатними особами права на звернення, передбаченого статтею 40 Конституції України. Крім того, законодавче закріплення виключно представницького способу реалізації особами, визнаними судом недієздатними, права на звернення не усуває вказаного обмеження (фактично повної заборони) розгляду звернень таких осіб, оскільки реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів людини, які забезпечуються шляхом звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, не можуть завжди і повністю залежати від волі іншої людини.

У зв'язку з цим положення другого речення частини четвертої статті 16 Закону суперечить статтям 3, 40 Конституції України, оскільки воно позбавляє недієздатних осіб можливості самостійно подати скаргу до уповноважених органів, їх посадових і службових осіб для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами, а саме:

— частини другої статті 8, за яким не розглядаються «звернення осіб, визнаних судом недієздатними»;

— другого речення частини четвертої статті 16 стосовно звернення зі скаргою в інтересах недієздатних осіб лише їх законними представниками.

2. Положення 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, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Верховній Раді України привести положення Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР зі змінами щодо реалізації особами, визнаними судом недієздатними, конституційного права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у відповідність до Конституції України та цього Рішення.

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. 8-r/2018 dated October 11, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on conformity to the Constitution (constitutionality) of specific provisions of Article 8.2, the second sentence of Article 16.4 of the Law of Ukraine «On Citizen's Appeals» (case on appeals of persons declared as incapacitated by the court)

According to Article 40 of the Constitution, everyone has the right to file individual or collective written petitions, or to personally appeal to bodies of

state power, bodies of local self-government, and to the officials and officers of these bodies, that are obliged to consider the petitions and to provide a substantiated reply within the term established by law.

The systemic consideration of the provisions of Article 40 of the Constitution, in connection with the provisions of its Articles 21, 23, 24.2, gives grounds for asserting that the right, defined in the given article, to send individual or collective written appeals or personally appeal to bodies of state power, bodies of local self-government and to the official and officers of these bodies belong to everyone — to every person (any citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person) regardless of the characteristics of race, colour, political, religious and other beliefs, sex, ethnicity or social origin, property, residence, language or other characteristics, including the matter of health.

Article 64.1 of the Fundamental Law stipulates that the constitutional human and citizen's rights and freedoms shall not be restricted, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine. So, since the Constitution of Ukraine states that incapacitated citizens do not have the right to vote in elections and referendums (Article 70), then they shall be subject to the restrictions provided for in Articles 72, 76, 81, and 103 of the Fundamental Law.

According to the provisions of the Constitution implementation by the citizens of constitutional right to participate in the administration of state affairs, which includes equal right to access to bodies of state power and bodies of local self-government (Article 38), may also be made impossible by reasons of health, including not necessarily such, for which the person is considered incapacitated. Thus, the Fundamental Law provides for the early termination of the powers of a people's deputy if he/she is declared incapacitated by the court (Article 81.2.3), and the President of Ukraine — in case of inability to exercise his or her powers for reasons of health (Article 108.2.2); inability to exercise his or her authority for reasons of health is also a ground for dismissal of a judge (Article 126.6.1) and a judge of the Constitutional Court (Article 149–1.2.1).

Hence, the Fundamental Law allows the introduction of temporary restrictions for citizens in the implementation of their political, as to its content, the right to participate in the management of public affairs. The grounds for such restrictions in the Constitution include both a state of health of the citizen, which makes it impossible to exercise his/her powers in certain positions, even if this citizen is capable of functioning, and his/her recognition by the court as incapacitated. Yet, these constitutional limitations do not apply to personal, social, cultural and other human rights and freedoms.

The Constitutional Court draws attention to the fact that Article 40 of the Constitution does not provide for the possibility of limiting the right of every

person to apply to bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officers.

The general principles of the implementation of the constitutional right to appeal are defined, in particular, by the Law, which, as stated in its preamble, provides citizens with the opportunity to participate in the management of state and public affairs, to influence the improvement of the work of state authorities and bodies of local self-government, enterprises, institutions, organisations regardless of ownership, to uphold their rights and legitimate interests and restore them in case of violation.

According to the Law, citizens of Ukraine, as well as persons who are not Ukrainian citizens and are legally residing in its territory shall have the right to appeal, unless otherwise provided by international agreements (Article 1.3).

The Law understands the appeals of citizens as the proposals (remarks), statements (petitions) and complaints set forth in writing or orally (Article 3.1).

The institution of the right to appeal enshrined in Article 40 of the Constitution, has complex character. It is formed by legal means (tools) of different nature and purpose, the aim of which is to ensure that each person implements his or her rights and freedoms, as well as their upholding, protection and restoration in case of violation.

A physical person may be declared incapacitated by a court if, due to a chronic, persistent mental disorder, he or she is not able to realise the significance of his/her actions and/or manage them (Article 39.1 of the Civil Code); the procedure for review by the court of cases of declaring by a court of a physical person to be incapacitated and renewal of civil capacity of an individual is specified in Section 2 of Chapter IV «Separate Proceedings» (Articles 295–300) of the Code of Civil Procedure.

Declaration of a physical person by a court as incapacitated does not mean the automatic deprivation of his/her legal capacity — the ability to have rights and obligations in the relevant areas of legal relations, including the right provided for by Article 40 of the Constitution to appeal to state authorities, local self-government bodies, their officials and officers.

Under the provisions of Articles 24.1, 24.2 of the Constitution, citizens have equal constitutional rights and freedoms and are equal before the law; there can be no privileges or restrictions based on race, colour, political, religious or other beliefs, sex, ethnic or social origin, property status, place of residence, language or other grounds.

The implementation by a person of the right established in Article 40 of the Constitution to appeal to bodies of state power, bodies of local self-government, and to the officials and officers of these bodies is based on a meaningful will declaration of his/her act of entering into a legal relationship

(by way of personal appeal or sending a written application in accordance with the rules of competence prescribed by law, with indication of the surname, name, patronymic, place of residence, statement of the essence of the issues raised, signed and drawn up in accordance with the requirements set forth in Article 5 of the Law) with these subjects of public authority for a particular purpose. In order to comply with the prescribed requirements of the Law in accordance with the form and content, the subject of the appeal in the implementation of the named right should be aware of the significance of his/her actions and manage them.

Article 8 of the Law stipulates that the following shall not be subject to consideration: written appeals without a place of residence, not signed by the authors, as well as those from which it is impossible to establish authorship (anonymous) (Article 8.1); repeated appeals by the same body from the same citizen on the same issue, if the first has been resolved in essence, as well as those appeals, the terms of consideration of which are provided for in Article 17 of the Law; appeal of persons declared as incapacitated by the court (Article 8.2).

The legislator should introduce effective mechanisms for the implementation and protection of the rights, freedoms and interests of a person declared as incapacitated by the court, including the constitutional right of this person to appeal to the bodies of state authority, local self-government, officials and officers of these bodies.

According to Article 55 of the Fundamental Law, everyone has the right to protect his/her rights and freedoms from violations and illegal encroachments (Article 55.6) by any means not prohibited by law, apply for the protection of their rights to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Article 55.3).

Article 13 of the 1950 Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which forms a part of national law (Article 9.1 of the Constitution), guarantees to everyone whose rights and freedoms recognised in the Convention have been violated, the right to an effective remedy in a national body, even if such a violation was committed by persons who have exercised their official authority.

The legislation provides for certain mechanisms for the implementation of the rights and freedoms by ineligible persons, as well as their protection by means of independent appeal to authorised bodies and/or officials.

Article 300.4 of the Code of Civil Procedure establishes that the cancellation of a court decision declaring a physical person incapacitated and resuming civil capacity of an individual who was declared incapacitated, in case of recovery or significant improvement of mental state, shall be carried out by a court decision on the basis of the relevant opinion of the

forensic examination on the application guardian, family members, body of guardianship and guardianship or the person declared as incapacitated.

The need to ensure the maximum realisation, by persons declared incapacitated by the court of the constitutional rights and freedoms necessitates the existence of legislative guarantees of the possibilities for personal (independent) appeal of such persons to bodies of state power, bodies of local self-government and officials and officers of these bodies on the basis of Article 40 of the Constitution. Legislation cannot exclude direct (independent) appeal of a person declared incapacitated by the court to the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, who, in accordance with Article 101 of the Constitution, is required to exercise parliamentary control over the observance of the constitutional rights and freedoms of every person and citizen.

At the legislative level, there should be an effective system of legal norms which, on the one hand, will ensure the implementation of the rights of persons declared incapacitated by the court, the right to apply to the bodies of state power, local self-government bodies and officials and officers of these bodies, and on the other hand, will enable such authorities and individuals not to consider obviously meaningless appeals.

According to Article 8.2 of the Law, no appeal by persons declared incapacitated by the court, including those that meet the requirements established by the Law for such appeals shall be considered. Authorised officials or officers of state bodies and local self-government bodies are exempted from the duty to examine applications, petitions, complaints of this category of persons.

The Constitutional Court proceeds from the fact that under legislative regulation it is inadmissible to introduce provisions according to which officials or officers of state bodies and bodies of local self-government do not consider any appeals of persons only on the grounds of incapacitation declared by the court decision.

Given that the psychological state of a person declared incapacitated by the court can change dynamically, its application may not be considered only if, after the examination of the addressee of its contents, the inability of the applicant to deliberately explain the nature of the issues raised and to adhere to other requirements to the appeals of citizens enshrined in Articles 5 and 6 of the Law (indication in the application of the surname, name, patronymic, place of residence, its signing with indication of the date, registration in a language acceptable to the parties, etc.). That is, the reason for the failure of the bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officers to consider relevant applications may not be the recognition by a court of an incapacitated individual, but the failure to comply with such

requirements by the person with the content and form of appeals that apply to all.

Complete, without exception, restriction of the right to appeal, established by Article 8.2 of the Law, deprives persons declared incapacitated by the court, of an effective legal mechanism necessary for the exercise of their constitutional rights and freedoms, protection and renewal of these rights and freedoms in case of violation.

Article 8.2 of the Law which provides for the total deprivation of the persons declared incapacitated by the court, of the right to appeal does not provide a reasonable and proportional correlation between the restrictions applied by this constitutional right and the persecuted purpose of preventing the overload of the bodies of state power, local self-government, officials and officers of the said bodies in a democratic state governed by the rule of law, which is Ukraine, since these persons lose the opportunity to implement the specified constitutional right, including to apply as to the violation of their rights and freedoms, their protection and renewal to bodies and persons authorised by law.

Proceeding from the above provision of Article 8.2 of the Law, according to which appeals of persons declared incapacitated by the court are not considered, do not meet the requirements of Articles 3, 40, 44.3, 55.6 of the Constitution.

The second sentence of Article 16.4 of the Law provides that a complaint in the interests of incapacitated persons shall be submitted by their legal representatives. Consequently, a person declared incapacitated by the court can exercise his/her right to apply in the form of a complaint, guaranteed by Article 40 of the Fundamental Law, solely through the legal representative. Such a person is deprived of the opportunity to independently implement the specified constitutional right.

The law provides for a representative way of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of a person declared incapacitated by the court, which is an additional means of protecting his/her rights, freedoms and legitimate interests. However, due to improper fulfilment by lawful representatives of their duties or their abuse of rights, the protection and/or restoration of violated rights, freedoms and legal interests of persons declared incapacitated by the court is impossible in connection with the absence of provisions in the Law that would allow submission to others, in addition to the legal representative, the subject of the respective complaint in the interests of such persons, as well as the person himself declared incompetent by the court.

Consequently, the second sentence of Article 16.4 of the Law establishes the procedure for filing a complaint in the interests of incapacitated persons, which

excludes the possibility of submitting such complaints on their own, does not ensure the implementation of the right of appeal by incapacitated persons under Article 40 of the Constitution. In addition, the legislative consolidation of the exclusively representative way of implementation by persons who are declared incapacitated by the court, the right to appeal does not eliminate the said restriction (in effect, a total prohibition) of considering the appeals of such persons, since the realisation and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of the person, which are provided through appeals to the state authorities, bodies of local self-government, officials and officers of these bodies, cannot always and completely depend on the will of another person.

In this regard, the provisions of the second sentence of Article 16.4 of the Law contradict Articles 3, 40 of the Constitution, since it deprives incapacitated persons of the possibility to independently submit a complaint to the authorised bodies, their officials and officers for the protection of their rights, freedoms and legitimate interests.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as non-conforming with the Constitution (unconstitutional) the provisions of the Law «On Citizen's Appeals», namely, Article 8.2, according to which «the appeals of persons declared incapacitated by the court» are not considered; the second sentence of Article 16.4 regarding the filing of a complaint in the interests of incapacitated persons only by their legal representatives.

The provisions of Article 8.2, the second sentence of Article 16.4 of the Law «On Citizen's Appeals», declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption by the Constitutional Court of this Decision.

The Verkhovna Rada shall bring the provisions of the Law «On Citizens' Appeals» in relation to the implementation by the persons who have been declared incapacitated by the court of the constitutional right to appeal to the bodies of state power, local self-government, their officials and civil servants in conformity to the Constitution of Ukraine and this Decision.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 11-rp/99 dated December 29, 1999 in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine on conformity of the provisions of Articles 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ of the Criminal Code of Ukraine in the part that provides for the death penalty as a form of punishment (the case on the death penalty) to the Constitution of Ukraine (constitutionality);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 8-rp/2007 dated October 16, 2007 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 23 of the Law «On

civil service», Article 18 of the Law «On service in bodies of local self-government», Article 42 of the Law «On diplomatic service» (case on the boundary age for tenure in civil service and service in bodies of local self-government);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 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);

Decision of the Grand Chamber 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;

Universal Declaration of Human Rights 1948;

1950 Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;

1966 International Covenant on Civil and Political Rights;

1975 Declaration on the Rights of Disabled Persons;

1988 Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment;

Resolution of the UN General Assembly «The Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care» (MI Principles) № 46/119 dated February 18, 1992;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «C.B. v. Romania», application № 21207/03 dated April 20, 2010;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Parascineti v. Romania», application № 32060/05 dated March 13, 2012;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «B. v. Romania» (no. 2), application № 1285/03 dated February 19, 2013;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Stanev v. Bulgaria», application № 36760/06 dated January 17, 2012;

Judgment of the European Court of Human Rights in case «Nataliya Mikhaylenko v. Ukraine», application № 49069/11 dated May 30, 2013;

2006 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD);

Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe № R(99)4 dated February 23, 1999 on the principles governing the legal protection of incapacitated adults.

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»**

м. Київ
7 листопада 2018 року
№ 9-р/2018

Справа № 1-3/2018 (2717/14)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII.

Заслухавши суддю-доповідача Шевчука С. В., представника суб'єкта права на конституційне подання Долженкова О. В., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., представника Кабінету Міністрів України — Міністра соціальної політики України Розенка П. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. До Конституційного Суду України звернулися 50 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», прийнятого Верховною Радою України 27 березня 2014 року за № 1166–VII, (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 20–21, ст. 745) (далі — Закон № 1166), якими передбачено внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–XII зі змінами (далі — Закон № 2811), а саме:

«1) пункт 3 частини першої статті 3 виключити;

2) текст статті 12 викласти у такій редакції:

«Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 12³ слово «першої» виключити;

4) розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» виключити».

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону № 1166 не відповідають частині другій статті 8, статті 21, частинам другій, третій статті 22, частині першій статті 46 Конституції України.

Згідно з підпунктами 1, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у Законі № 2811 виключено пункт 3 частини першої статті 3, у якому було передбачено, що сім'ям з дітьми призначається державна допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку», який містив положення щодо права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 13), умов призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 14), розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 15).

Частиною першою статті 15 Закону № 2811 у редакції до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, виходить з такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13). Вказані положення визначають, зокрема, соціальну орієнтованість держави, що є важливою конституційною гарантією соціальних прав людини в Україні.

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Відповідно до Конституції України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, у тому числі, правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям (частина третя статті 24); громадяни мають право на соціальний захист (частина перша статті 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51).

Держава зобов'язана створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення; заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Конституційний Суд України вважає, що з метою виконання конституційного обов'язку щодо утвердження соціальних прав держава має не лише створити систему соціального захисту, а й забезпечити її належне функціонування. Ця система повинна гарантувати охорону, зокрема, сім'ї, дитинства, материнства і батьківства.

2.2. Фінансування соціальних та інших зобов'язань держави має бути реальним та здійснюватися відповідно до її фінансово-економічних можливостей. За юридичною позицією Конституційного Суду України у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства; проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

На тому, що наявні ресурси держави та її соціальні зобов'язання є взаємозалежними, наголошено і в актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини і громадянина.

Так, у Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що кожен, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і може здійснювати — шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави — економічні, соціальні й культурні права, що є невідмінними для його гідності й вільного розвитку його особистості (стаття 22).

У пункті 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року йдеться про зобов'язання держави «в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів».

Згідно з позицією Комітету Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав у випадку, коли наявних ресурсів явно недостатньо, за державою-учасницею залишається зобов'язання забезпечити максимально повне здійснення економічних, соціальних і культурних прав за обставин, що склалися, з метою захисту членів

або групи суспільства, які перебувають у найбільш несприятливому становищі, шляхом прийняття відносно недорогих цільових програм; якщо держава-учасниця посилається на обмеженість ресурсів, тоді необхідно зважати на такі критерії: рівень розвитку країни; серйозність передбачуваного порушення; поточна економічна ситуація в країні, зокрема, чи країна переживала період економічного спаду; наявність інших серйозних підстав щодо обґрунтування обмеженості ресурсів держави-учасниці, як, наприклад, у результаті стихійного лиха або внаслідок внутрішнього або міжнародного збройного конфлікту; чи намагалася держава-учасниця знайти маловитратні варіанти тощо (пункти 4, 10 Заяви «Оцінка зобов'язання щодо вжиття заходів «в максимальних межах наявних ресурсів», передбачених факультативним протоколом до Пакту» від 10 травня 2007 року № 10 E/C.12/2007/1).

Як зазначено в пункті 10 Загальних коментарів № 3 Комітету Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав, природа зобов'язань, що їх взяли на себе держави-учасниці відповідно до пункту 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, полягає в тому, що ці держави повинні забезпечити хоча б мінімальний сутнісний рівень захисту кожного з цих прав (U.N.Doc. E/1991/1/22-E/CN.4/1991/1 Annex III (1990)).

На переконання Конституційного Суду України, у разі виникнення об'єктивної потреби дії держави щодо перерозподілу або зменшення соціальних видатків мають бути тимчасовими і повинні мати часові межі, потрібні для стабілізації і покращення фінансово-економічної ситуації.

3. Відповідно до положень частини третьої статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Конституційний Суд України розвинув та конкретизував сформульовані ним раніше юридичні позиції щодо змісту названих положень, зазначивши таке:

– «оскільки стаття 22 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157

Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України» (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

– «відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення» (абзац дев'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

– «положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Враховуючи наведене, твердження суб'єкта права на конституційне подання щодо невідповідності положень пункту 7 розділу II Закону № 1166 вимогам Основного Закону України Конституційний Суд України розглядає з урахуванням юридичних позицій, викладених у зазначеному рішенні.

4. У Конституції України наголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3), і передбачено такі соціальні права, як право громадян на соціальний захист (частина перша статті 46), право на житло (частина перша статті 47), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (стаття 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (частина перша статті 49).

Верховна Рада України при формуванні соціальної політики держави відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України у законах самостійно визначає, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства і батьківства та може збільшувати, зменшувати або перерозподіляти соціальні виплати й допомогу з урахуванням принципів пропорційності та соціальної справедливості.

Держава здійснює регулювання змісту та обсягу соціальних прав, встановлюючи обмеження щодо їх реалізації не лише в Конституції, а й у законах України. Законодавчі обмеження не можуть порушувати

сутнісний зміст цих прав. Відповідно до частин першої, другої статті 24 Основного Закону України такі обмеження повинні мати недискримінаційний характер.

Конституційний Суд України вважає, що зміни законодавства у соціальній сфері, складна фінансово-економічна ситуація, потреба в забезпеченні збалансованості Державного бюджету України не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Обов'язковою складовою людської гідності є доступ людини до мінімальних соціальних благ, здатних забезпечити їй достатній і гідний життєвий рівень. Верховна Рада України, формуючи соціальну політику держави, повинна гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема, шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту.

5. Відповідно до статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (частина друга); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя).

Право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України. Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України складовими права громадян на соціальний захист є право на забезпечення їх у разі: 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; 2) втрати годувальника; 3) безробіття з незалежних від них обставин; 4) старості; 5) в інших випадках, передбачених законом. Конституційний Суд України вважає, що складові конституційного права громадян на соціальний захист, зазначені у пунктах 1–4 цього абзацу, не можуть бути скасовані законом.

Не може бути скасоване законом також право на пенсійне забезпечення, яке, як зазначив Конституційний Суд України, «є складовою конституційного права на соціальний захист. Згідно зі статтею 46 Конституції України це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Водночас інші складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів.

6. Зі змісту статті 46 Основного Закону України випливає, що держава зобов'язана здійснювати соціальний захист насамперед тих осіб, які не можуть самостійно себе забезпечити шляхом реалізації права на працю та/або позбавлені засобів існування. При цьому соціальна орієнтованість держави та принцип соціальної солідарності не можуть замінити особисту відповідальність людини за власну долю та добробут своєї сім'ї. Державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї.

У преамбулі Закону № 2811 вказано, що він встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

У Законі № 2811 закріплено такі види державної допомоги сім'ям з дітьми: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами (стаття 7); допомога при народженні дитини (стаття 10); допомога при усиновленні дитини (стаття 12¹); допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування (стаття 16); допомога на дітей самотнім матерям (стаття 18¹). Відповідно до статті 4 Закону № 2811 покриття витрат на виплату зазначених видів державної допомоги здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів.

Верховна Рада України може встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати

розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання, оскільки вони не закріплені в Конституції України, а визначаються у законах відповідно до соціальної політики держави. Проте такі законодавчі зміни не можуть бути спрямовані на ухилення держави від її обов'язків, визначених, зокрема, у статтях 3, 24, 51 Основного Закону України.

6.1. Відповідно до підпунктів 1, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у Законі № 2811 виключено пункт 3 частини першої статті 3, у якому було передбачено, що сім'ям з дітьми призначається державна допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку», який містив положення щодо права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 13), умов призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 14), розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (стаття 15).

Частиною першою статті 15 Закону № 2811 у редакції до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 3 Закону № 2811 одним із видів державної допомоги сім'ям з дітьми є допомога при народженні дитини. Така допомога призначається і виплачується органами соціального захисту населення; надається одному з батьків дитини (опікуну), який постійно проживає разом з дитиною; покриття витрат на її виплату здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів (частина перша статті 4, частина перша статті 5, частина перша статті 10 Закону № 2811) з урахуванням умов, визначених у статті 11 Закону № 2811.

У статті 12 Закону № 2811 до внесення змін Законом № 1166 було передбачено таке: «Допомога при народженні дитини нараховується виходячи з розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановленого на день народження дитини.

Допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, — на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, — на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, — на третю і кожен наступну дитину. Виплата

допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину — 48 місяців, на третю і кожен наступну дитину — 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Відповідно до підпункту 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 статтю 12 Закону № 2811 викладено в такій редакції: «Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Порівняння редакцій статті 12 Закону № 2811 до набрання чинності підпунктом 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 і після набрання ним чинності з 1 липня 2014 року вказує на те, що на час прийняття Закону № 1166 законодавець, збільшивши розмір допомоги при народженні першої дитини, одночасно зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини.

Відповідно до підпункту 3 пункту 7 розділу II Закону № 1166 у статті 12³ Закону № 2811 виключено слово «першої».

До внесення зазначеної зміни статтею 12³ Закону № 2811 було передбачено таке: «Допомога при усиновленні дитини надається у розмірі, встановленому для виплати допомоги при народженні першої дитини. Порядок і умови виплати допомоги при усиновленні дитини та підстави для припинення виплати такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України».

У такий спосіб Верховна Рада України урівняла державну допомогу при усиновленні дитини з державною допомогою при народженні дитини, яка згідно з підпунктом 2 пункту 7 розділу II Закону № 1166 уніфікована та призначається всім в однаковому розмірі.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини є видами державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення. Ці виплати мають допоміжний та стимулюючий характер і надаються з метою забезпечення матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей, захисту їхніх інтересів відповідно до соціальної політики держави у цій сфері.

6.2. Конституційний Суд України вважає, що оскільки допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнен-

ня нею трирічного віку та допомога при усиновленні дитини встановлені законом і конкретно не визначені в Конституції України як складові права на соціальний захист, гарантованого її статтею 46, то Верховна Рада України має свободу дій щодо законодавчого регулювання порядку надання цих видів державної допомоги.

Системний аналіз положень пункту 7 розділу II Закону № 1166, а також пояснювальної записки до проекту Закону України про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні (реєстр. № 4576) дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що оспорювані положення Закону № 1166 ухвалені з метою реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів, недопущення втрат Державного бюджету України, забезпечення соціальної підтримки громадян виходячи з фінансових можливостей держави.

Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України.

Крім того, уніфікація таких видів державної допомоги, як допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при усиновленні дитини, не свідчить про те, що держава у такий спосіб ухилилася від обов'язку охороняти сім'ю, дитинство, материнство і батьківство; порушила принцип рівності та право кожного на повагу до його гідності, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 не суперечать вимогам частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запо-

бігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 9-r/2018 dated November 7, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law of Ukraine «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine»

50 People's Deputies appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine» adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on March 27, 2014 No. 1166—VII (hereinafter referred to as «the Law No. 1166») which provides for amendments to the Law of Ukraine «On state assistance to families with children» dated November 21, 1992 No. 2811—XII with amendments (hereinafter — the Law No. 2811).

According to paragraphs 7.1 and 7.4 of Section II of the Law No. 1166, the Law of Ukraine No. 2811 excluded Article 3.1.3, which provided that families with children received state assistance to take care after the child until the child reached the age of three, as well as Section IV «Child care allowance up to the age of three years», which included provisions on the right to allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 13), the conditions for the appointment of a child care allowance until he/she reached the age of three (Article 14), the size of the care allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 15).

Article 15.1 of the Law No. 2811 in the wording before it was amended by the Law No. 1166 stipulated that care for the child until he/she reaches the age of three years is provided in the amount equal to the difference between the subsistence minimum established for employable persons and the average

monthly total income of the family per person for the last six months, but not less than 130 UAH.

The Constitution establishes that Ukraine is a democratic, social, law-based state (Article 1), the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security are recognised in Ukraine as the highest social value; human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State. The State is answerable to the individual for its activity. To affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Article 3); the State ensures social orientation of the economy (Article 13.4). These provisions determine, in particular, the social orientation of the state, which is an important constitutional guarantee of social rights in Ukraine.

In accordance with the Constitution of Ukraine, equality of the rights of women and men is ensured by legal protection, material and moral support of motherhood and childhood, granting paid leaves and other privileges to pregnant women and mothers inclusive (Article 24.3); Citizens have the right to social protection (Article 46.1); everyone has the right to a standard of living sufficient for himself or herself and his or her family that includes adequate nutrition, clothing and housing (Article 48); the family, childhood, motherhood and fatherhood are under the protection of the State (Article 51.3).

The Constitutional Court holds that in order to fulfil the constitutional obligation to assert social rights, the state must not only create a system of social protection, but also to ensure its proper functioning. This system should guarantee protection, in particular, of family, childhood, motherhood and fatherhood.

Funding social and other obligations of the state should be real and carried out in accordance with its financial and economic opportunities.

In the opinion of the Constitutional Court, in case of an objective need of the state to redistribute or reduce social expenditures, they should be temporary and should have the time limits necessary to stabilise and improve the financial and economic situation.

The Verkhovna Rada, when formulating the social policy of the state, in accordance with Article 92.1.6 of the Constitution, determines in the laws, in particular, the basis of social protection, the forms and types of pensions, the bases of regulation of labour and employment, marriage, family, protection of childhood, motherhood and fatherhood, and may increase, reduce or redistribute social benefits and allowance, taking into account the principles of proportionality and social justice.

The state regulates the content and scope of social rights, imposing restrictions on their implementation not only in the Constitution but also in laws. Legislative restrictions cannot violate the substance of these rights.

Pursuant to Articles 24.1, 24.2 of the Basic Law, such restrictions should be non-discriminatory.

The Constitutional Court considers that changes in the legislation in the social area, complicated financial and economic situation and the need to ensure the balance of the State Budget should not lead to violations of the dignity of a person belonging to the fundamental values protected by the Constitution of Ukraine and forms the basis of the system of constitutional protection of human and citizen's rights and freedoms. A mandatory component of human dignity is human access to the minimum social benefits that can provide him or her with adequate and decent living standards. The Verkhovna Rada, while formulating the social policy of the state, must guarantee the effective realisation of the right to respect for human dignity, in particular by providing pensions, other types of social benefits and assistance for people in need of social protection.

The right of citizens to social protection is complex, its content is defined both by the Constitution and laws. According to Article 46.1 of the Constitution, the elements of the right to social protection include the right to social provision in cases of: 1) complete, partial or temporary disability; 2) loss of the principal wage-earner; 3) unemployment due to circumstances beyond their control; 4) old age; 5) other cases established by law. The Constitutional Court holds that the components of the constitutional right of citizens to social protection, specified in Articles 46.1.1, 46.1.2, 46.1.3, 46.1.4, cannot be repealed by law.

The right to pensions cannot be abolished by the law either.

At the same time, other components of the right to social protection, not specified in Article 46.1 of the Basic Law or in other articles, are determined by the Verkhovna Rada of Ukraine through the adoption of laws, therefore it can change, cancel or renew them when forming the social policy of the state, subject to observance of the constitutional norms and principles.

It follows from the content of Article 46 of the Basic Law that the state is obliged to carry out social protection, first and foremost, of those persons who cannot independently provide themselves through the exercise of the right to work and/or are deprived of means to living. At the same time, the social orientation of the state and the principle of social solidarity cannot replace the personal responsibility of an individual for his or her own destiny and the welfare of his or her family. The state social protection system should encourage and not restrict the person's aspiration to improve the living conditions for himself and his family.

The preamble to the Law No. 2811 stipulates that it (Law No. 2811) establishes the level of state-sponsored support for families with children by

providing state financial assistance based on the composition of the family, its income and children's age, and aims at ensuring the priority of state aid to families with children in the general system of social protection of the population.

The Law No. 2811 fixed the following types of state aid for families with children: pregnancy and childbirth (Article 7); aid for the birth of a child (Article 10); assistance in adopting a child (Article 121); assistance for children over whom a guardianship or care has been established (Article 16); kid's assistance to single mothers (Article 181). Under Article 4 of the Law No. 2811, the expenses for the payment of these types of state aid is carried out at the expense of the State budget in the form of subventions to local budgets.

The Verkhovna Rada of Ukraine may establish, modernise or renew the types of state assistance to families with children, change the size of this assistance, mechanisms for its calculation and provision, as they are not enshrined in the Constitution, but are determined by law in accordance with the social policy of the state. However, such legislative changes cannot be aimed at evading the state from its obligations, as provided for, in particular, by Articles 3, 24, 51 of the Basic Law.

Pursuant to paragraphs 7.1, 7.4 of Section II of the Law No. 1166, the Law No. 2811 excluded Article 3.1.3, which provided that families with children received state care for the child until the child reached the age of three, as well as Section IV «Child care allowance up to the age of three years», which included provisions on the right to care for a child until he/she reached the age of three (Article 13), the conditions for the appointment of a child care allowance until he/she reached the age of three (Article 14), the size of the care allowance for a child until he/she reached the age of three (Article 15).

Article 15.1 of the Law No. 2811 in the wording before the amendments by the Law No. 1166 stipulated that care for the child until he/she reaches the age of three years was provided in the amount equal to the difference between the subsistence minimum established for employable persons and the average monthly total income of the family per person for the last six months, but not less than 130 UAH.

According to Article 3.1.2 of the Law No. 2811, one of the types of state aid to families with children is assistance in the birth of a child. Such assistance is appointed and paid by the social protection bodies of the population; is provided to one of the parents of the child (guardian), who permanently lives with the child; it is paid at the expense of the state budget in the form of subventions to local budgets (Articles 4.1, 5.1, and 10.1 of the Law No. 2811), taking into account the conditions specified in Article 11 of the Law No. 2811.

Article 12 of the Law No. 2811, before amendments by the Law No. 1166 stipulated the following: «Childbirth allowance is calculated based on the subsistence minimum for children under the age of six years established for the day of birth of the child».

Childbirth allowance is provided in the amount equal to 30 subsistence minimums — for the first child; to 60 — for the second child; to 120 — for the third and each subsequent child. The allowance is paid once in a ten times the amount of the subsistence minimum at the birth of the child, the rest of the amount for the first child is paid within the next 24 months, for the second child — 48 months, the third and each subsequent child — 72 months in equal parts in the manner prescribed by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

Under paragraph 7.2 of Section II of the Law No. 1166, Article 12 of Law No. 2811 is set forth in the following wording: «Childbirth allowance is set at 41 280 UAH. Payment of the allowance is made once in the amount of 10 320 UAH, the rest of the amount of the allowance is paid within the next 36 months in equal parts in the manner established by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

Comparison of the wordings of Article 12 of the Law No. 2811 before the entry into force of paragraph 7.2 of Section II of the Law No. 1166 and after its entry into force on July 1, 2014 indicates that at the time of the adoption of Law No. 1166, the legislator, having increased the amount of assistance during the birth of the first child, at the same time reduced the amount of assistance at birth of the second, third and each subsequent child.

In accordance with paragraph 7.3 of Section II of Law No. 1166, Article 12³ of Law No. 2811 excluded the word «first».

Before the mentioned amendment, Article 123 of the Law No. 2811 stipulated the following: «Childcare allowance shall be granted in the amount established for the payment of the assistance for the first child. The procedure and conditions for the payment of assistance when adopting a child and the grounds for termination of payment of such assistance shall be determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine».

In this way, the Verkhovna Rada equalised state assistance in the adoption of a child with the state aid at the birth of a child, which, according to paragraph 7.2 of Section II of Law No. 1166, is unified and assigned to everyone in the same size.

The Constitutional Court came to the conclusion that assistance for care after a child until he/she reaches the age of three, childbirth assistance and assistance at adoption of a child are forms of state aid in the general system of social protection of the population. These payments are auxiliary and incentive and are provided with the purpose to ensure

material support to families with children, the creation of appropriate conditions for the maintenance and upbringing of children, the protection of their interests in accordance with the social policy of the state in this area.

The Constitutional Court holds that since childbirth assistance, childcare assistance until the child reaches the age of three, and assistance in adopting the child are established by law and not specifically defined in the Constitution as constituting the right to social protection guaranteed by Article 46, the Verkhovna Rada has the freedom to legislate on the provision of these types of state aid.

Since childcare assistance for the child until he/she reaches the age of three, childbirth assistance and assistance at child adoption are not provided for in the Constitution, they are not subject to the provisions of Article 22 of the prohibition on the abolition or reduction of the content and scope of rights defined in particular, in Articles 46, 48 of the Basic Law.

In addition, the unification of the state aid, such as childbirth assistance, child care assistance until the child reaches the age of three, and assistance in adopting the child, does not indicate that the state thus avoided the obligation to protect the family, childhood, motherhood and fatherhood; violated the principle of equality and the right of everyone to respect his or her dignity, a sufficient standard of living for him/herself and his or her family.

The Court held to declare as compatible with the Constitution of Ukraine (constitutional) the provisions of paragraph 7 of Section II of the Law «On Prevention of Financial Catastrophe and Creation of Preconditions for Economic Growth in Ukraine» dated March 27, 2014, No. 1166–VII.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-rp/2012 dated January 25, 2012 in the case upon the constitutional petition of the Board of the Pension Fund of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Articles 1, 95.1, 95.2, 95.3, 96.2, 116.2, 116.3, 116.6, 124.2, 129.1 of the Constitution, 4.1.5 of the Budget Code of Ukraine, 9.1.2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine in system connection with some provisions of the Constitution of Ukraine;

Decision of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r/2018 dated May 22, 2018 in the case upon the constitutional petition of 49 People’s Deputies on conformity of paragraph 12 of Section I of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» dated December 28, 2014, No. 76–VIII to the Constitution of Ukraine (constitutionality);

Universal Declaration of Human Rights;
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966);
Statement by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights «Assessment of the obligation to take measures» within the maximum available resources» provided for in the optional protocol to the Covenant dated May 10, 2007 No. 10 E/C.12/2007/1;

General Comments No. 3 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (U.N.Doc. E/1991/1/22-E/CN.4/1991/1 Annex III (1990).

Dissenting opinion

Judges of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin, S. Sas and S. Shevchuk delivered dissenting opinions.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»**

Конституційний Суд України (далі — Суд), ухваливши 7 листопада 2018 року Рішення № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (далі — Рішення), визнав конституційними вказані положення, якими внесено зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811—XII зі змінами (далі — Закон № 2811), а саме:

«1) пункт 3 частини першої статті 3 виключити;

2) текст статті 12 викласти у такій редакції:

«Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 12³ слово «першої» виключити;

4) розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» виключити».

Я не погоджуюсь із таким висновком Суду і вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловити окрему думку.

До внесення Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII (далі — Закон № 1166) змін до Закону № 2811 держава надавала допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка була одним із видів державної допомоги сім'ям з дітьми. Законом № 2811 було закріплено право на таку допомогу, умови її призначення та розмір виплати.

Так, право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку за Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 мала особа (один з батьків дитини, усиновлювач, опікун, баба, дід або інший родич), яка фактично здійснює догляд за дитиною. Ця допомога виплачувалася щомісяця з дня призначення по день досягнення дитиною вказаного віку включно. До осіб, які мали право на таку допомогу, належали: особи, які були звільнені з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації, до їх працевлаштування; особи, які були зареєстровані у державній службі зайнятості як безробітні; матері, які мали дітей віком до трьох років і виходили на роботу та працювали у режимі неповного робочого часу або вдома, або одночасно продовжували навчання з відривом від виробництва. Розмір зазначеної допомоги дорівнював різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 130 гривень.

Таким чином, згідно з Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 суб'єктами права на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку були представники незахищених верств населення, про яких держава піклувалася та яких підтримувала.

Соціальна підтримка є важливою формою соціального забезпечення та має ґрунтуватися на принципі соціальної справедливості. Вона гарантується статтею 1 Конституції України, якою Україну проголошено соціальною державою.

Соціальна держава покликана втілювати ідеї партнерства, добробуту, єднання, громадської злагоди й національного миру, намагатися забезпечувати кожному громадянину гідні умови життєдіяльності, соціальну захищеність, а в ідеалі — однакові життєві можливості для реалізації особистості в соціумі. Її діяльність спрямована на загальне благо, утвердження в суспільстві соціальної справедливості. Ця держава згладжує майнову та іншу соціальну нерівність, допомагає знедоленим, турбується про надання кожному роботи чи іншого джерела існування, про збереження миру в суспільстві, формування сприятливого для індивіда життєвого середовища¹.

У підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суд вказав, що «фінансування соціальних та інших зобов'язань держави має бути реальним та здійснюватися відповідно до її фінансово-економічних можливостей». Проте слід звернути увагу, що держава не має права

¹ Шумна Л. П. Соціальна підтримка як організаційно-правова форма соціального забезпечення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Л. П. Шумна; Чернігів. держ. технолог. ун-т. — Х., 2014. — 39 с.

спочатку встановлювати право на отримання допомоги, а потім позбавляти людей цього права. А в даному випадку право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку було скасовано в результаті внесення до Закону № 2811 змін положеннями пункту 7 розділу II Закону № 1166, які Суд перевіряв на відповідність Основному Закону України. Позбавлення сімей з дітьми права на зазначену допомогу не узгоджується із принципом соціальної справедливості, який гарантується приписами Конституції України, а також із преамбулою Закону № 2811, у якій вказано, що Закон № 2811 спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

Законом № 2811 до внесення змін Законом № 1166 було передбачено, що допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, — на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, — на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, — на третю і кожен наступну дитину; виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину — 48 місяців, на третю і кожен наступну дитину — 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

З 1 липня 2014 року розмір допомоги при народженні та при усиновленні дитини становить 41 280 гривень незалежно від того, яка вона за черговістю (перша, друга, третя чи кожна наступна). У такий спосіб законодавець, збільшивши розмір допомоги при народженні першої дитини, одночасно зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини та урівняв державну допомогу при усиновленні дитини з державною допомогою при народженні дитини.

У Рішенні Суд вказує, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини є видами державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення; ці виплати мають допоміжний та стимулюючий характер і надаються з метою забезпечення матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей, захисту їхніх інтересів відповідно до соціальної політики держави у цій сфері (підпункт 6.1 пункту 6 мотивувальної частини).

Проте такий висновок не кореспондується з принципами справедливості, соціальної орієнтованості держави, встановленими стаття-

ми 24, 48, 52 Конституції України, та не сприяє стимулюванню зростання рівня народжуваності в країні та захисту прав дітей.

Верховний Суд у Постанові від 14 лютого 2018 року у справі № 591/610/16-а (К/9901/12622/18) зазначив, що допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам.

Суд послідовно дотримується своїх попередніх юридичних позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики 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, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 4 квітня 2018 року № 3-р/2018).

Так, у пункті 1 статті 3 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року передбачено, що в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

У пункті 1 статті 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року зазначено, що сім'я, яка є природним і основним осередком суспільства, повинні надаватися по можливості якнайкраща охорона і допомога, особливо при її утворенні і поки на її відповідальності лежить турбота про несамотійних дітей та їх виховання.

Тому, враховуючи ознаки соціальної держави, правову позицію Верховного Суду та приписи міжнародних актів, можна дійти висновку, що допомога при народженні дитини є особливим елементом у загальній системі соціального захисту населення, оскільки вона стосується інтересів дитини, і держава навіть у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації не повинна зменшувати розмір такої допомоги.

Проте в результаті внесення змін Законом № 1166 до Закону № 2811 законодавець зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, чим порушив принципи Конституції України та міжнародні стандарти.

Хочу наголосити також на тому, що оскільки розмір допомоги при народженні дитини більше не залежить від прожиткового мінімуму, який залежно від економічного стану країни постійно зростає, то збільшення розміру такої допомоги автоматично стає неможливим.

Крім того, у помісячному розрахунку ця виплата буде меншою від гарантованого мінімального рівня соціальної виплати, передбаченого статтею 46 Конституції України.

Зазначене свідчить про невиконання державою взятих на себе соціальних зобов'язань щодо окремих осіб і підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави. Аналогічна юридична позиція міститься у Рішенні Суду від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007.

Також, як я вже зазначав у своїй окремій думці стосовно Рішення Суду від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, Суд не повинен надавати право законодавцю обмежувати чи скасовувати соціальні пільги громадян, посилаючись на фінансово-економічні можливості держави без надання відповідних розрахунків та іншої доказової бази, яка підтверджувала б конкретну необхідність такого обмеження чи скасування.

Суддя
Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»**

Конституційний Суд України 7 листопада 2018 року ухвалив Рішення № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (далі — Рішення), у якому визнав такими, що відповідають Конституції України (конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166–VII (далі — Закон № 1166). Зазначеними положеннями змінено порядок нарахування допомоги при народженні дитини та її розмір, а також скасовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

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

Рішення базується на новому розумінні Конституційним Судом України змісту частини третьої статті 22 Конституції України, а саме: «положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018). Застереження стосовно такого розуміння частини третьої статті 22 Конституції України я висловив в окремій думці¹ до цього рішення.

Конституційний Суд України у Рішенні зазначив, що «оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дити-

¹ http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5-p_2018_3.pdf

ни не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України» (абзац третій підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини). Я не можу погодитися з наведеним висновком з огляду на таке.

Згідно з Конституцією України рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, у тому числі, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства (частина третя статті 24); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51). Таким чином, матеріальна підтримка державою материнства і дитинства гарантується Конституцією України, а її форми, зміст, обсяг, механізм здійснення мають визначатися у законах України.

У преамбулі Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–ХІІ (далі — Закон № 2811) вказано, що він відповідно до Конституції встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення. Тобто Закон № 2811 прийнятий на виконання припису частини третьої статті 24 Конституції України щодо матеріальної підтримки державою материнства і дитинства. У Законі № 2811 визначено види державної допомоги сім'ям з дітьми, їх розміри та передбачено право на їх отримання.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що законодавчі зміни, які стосуються державної допомоги сім'ям з дітьми, не можуть бути спрямовані на ухилення держави від її обов'язків, визначених, зокрема, у статтях 3, 24, 51 Основного Закону України (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини). На мій погляд, із обов'язком держави щодо матеріальної підтримки материнства і дитинства кореспондується конституційне право на таку підтримку, яке, зокрема, забезпечується наданням державної допомоги сім'ям з дітьми відповідно до Закону № 2811.

За юридичною позицією Конституційного Суду України положення частини третьої статті 22 Конституції України поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України (абзац сьомий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Оскільки матеріальна підтримка державою материнства і дитинства гарантується Конституцією України, то при ухваленні нових зако-

нів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав, визначених у законах України, які передбачають матеріальну підтримку материнства і дитинства.

Положеннями Закону № 1166, які були предметом конституційного контролю, внесено зміни до Закону № 2811 і фактично зменшено розмір допомоги при народженні дитини та скасовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. На мою думку, право на допомогу при народженні дитини та право на допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку охоплюються положеннями частини третьої статті 24, частини третьої статті 51 Конституції України щодо матеріальної підтримки державою материнства і дитинства та гарантуються ними. Тому положеннями пункту 7 розділу II Закону № 1166 всупереч вимогам частини третьої статті 22 Конституції України звужено зміст та обсяг існуючих прав, гарантованих Конституцією України.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. САС

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Шевчука С. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень пункту 7 розділу II Закону України
«Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов
для економічного зростання в Україні»**

Конституційний Суд України Рішенням від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 (далі — Рішення) визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166—VII (далі — Закон № 1166).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку з питань, які не були висвітлені у Рішенні, але є важливими в аспекті ефективного забезпечення конституційного права громадян на соціальний захист.

1. Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є, зокрема, правовою державою. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

За юридичною позицією Конституційного Суду України 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 (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Для того, щоб законодавча діяльність парламенту узгоджувалася з конституційним принципом верховенства права, закони повинні бути передбачуваними, щоб суб'єкти правовідносин могли заздалегідь планувати та здійснювати свою правомірну поведінку, тобто «мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Юридична передбачуваність реалізації законів та інших нормативно-правових актів як складова конституційного принципу верховенства права є обов'язком органів державної влади, у тому числі органу законо-

давчої влади, забезпечувати стабільність існуючих правовідносин. При проведенні соціальної політики органи публічної влади мають поважати інтереси й правомірні очікування осіб, які отримують соціальні виплати та допомогу, призначені на підставі закону.

Проведення соціальної політики держави допускає можливість змін правового регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають бути такими, щоб особи, правового статусу яких стосуються зміни, мали реальну можливість підготуватися до нової правової ситуації згідно зі своїми правомірними очікуваннями, а правова держава повинна захищати такі очікування. Це полягає у тому, що індивіди мають реальну можливість заздалегідь планувати свою правомірну поведінку, а органи публічної влади саме з огляду на таку можливість при прийнятті нових чи внесенні змін до чинних нормативно-правових актів повинні діяти узгоджено, стабільно та перспективно.

У той же час правомірні очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів. Проте суб'єкти права розраховують на усталеність правового регулювання, оскільки часті та швидкі зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними своїх конституційних прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Принцип захисту правомірних очікувань нерозривно пов'язаний з принципом правової держави. Як зазначає з цього приводу Конституційний Суд Республіки Латвії, відповідно до принципу захисту правомірних очікувань урядові установи зобов'язані діяти узгоджено у сфері видання нормативних актів і поважати правомірні очікування, що могли виникнути в осіб стосовно конкретних приписів цих актів. Особи, у свою чергу, відповідно до цього принципу можуть розраховувати на сталість і незмінність правомірно прийнятих приписів. Тоді особи можуть планувати з певністю своє майбутнє в контексті прав, наданих цими приписами. Разом з тим принцип захисту правомірних очікувань не перешкоджає державі вносити зміни в чинне законодавство. Цей принцип не може тлумачитися настільки широко, аби забезпечувати осіб від будь-якого незадоволення. В іншому випадку держава була б нездатною реагувати на життєво важливі зміни. Проте принцип захисту правомірних очікувань вимагає від держави при зміні чинного законодавства дотримуватись розумного балансу між впевненістю осіб в поточному чинному законодавстві і тими інтересами, заради яких до такого законодавства вносяться зміни...¹

¹ Constitutional Court of the Republic of Latvia. Judgment on behalf of the Republic of Latvia in Riga, on 21 December 2009, in the case No. 2009-43-01, para. 32.

У рішеннях Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово наголошувалось, що невід'ємними елементами конституційного принципу правової держави є захист правомірних очікувань, юридична визначеність та правова захищеність; ці конституційні принципи визначають обов'язок держави забезпечити визначеність і стабільність правовідносин, захистити права осіб, поважати правомірні інтереси і правомірні очікування, виконувати зобов'язання перед особами; особи мають право розумно очікувати, що їх права, набуті відповідно до чинних законів чи інших нормативних актів, що не суперечать Конституції Республіки Литви, зберігатимуться протягом визначеного строку і будуть реалізовані; положення законів можуть бути змінені тільки згідно із заздалегідь встановленими процедурами; жодні зміни не є прийнятними, якщо вони скасовують правомірні інтереси і правомірні очікування особи; якщо захист правомірних очікувань осіб, юридична визначеність і правова захищеність не забезпечені, довіра особи до держави опиняється під загрозою¹.

Конституційний Суд Республіки Литви у рішенні від 15 лютого 2013 року зазначив, що зміни в правовому регулюванні повинні вчинятися у спосіб, аби особи, правового статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової правової ситуації. Тому для створення умов для осіб, які сприяють не тільки ознайомленню з новим порядком правового регулювання до моменту набуття ним чинності, але й адекватній підготовці до очікуваних змін, необхідним є визначення пізнішої дати набрання чинності законом (початку його застосування). За певних обставин законодавець повинен передбачити достатній *vacatio legis*, тобто період часу з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи могли б мати змогу підготуватися до виконання вимог, що впливають з положень закону; в актах Конституційного Суду Республіки Литви неодноразово вказувалось на такий обов'язок законодавця, зокрема щодо прийняття законів про реструктуризацію системи соціальних гарантій або індивідуальних соціальних гарантій.

На моє переконання, у сфері соціального захисту має бути встановлений баланс між інтересами осіб, які правомірно очікують отримати певні соціальні виплати та допомогу згідно з чинним законодавством, та інтересами держави щодо необхідності проведення соціальної політики, заради якої вносяться відповідні зміни до законодавства.

¹ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Ruling of 16 May 2013 on the duty to pay the contributions of state social insurance and those of compulsory health insurance and on the reduction of the maternity (paternity) benefits. Case 47/2009-131/2010. — para. 4.1.

Тривалість перехідного періоду у разі зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких закон застосовуватиметься, і здатності їх підготуватись до набрання чинності новими його положеннями; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом.

Парламент повинен передбачити достатній період з моменту офіційного опублікування закону до набрання ним чинності, протягом якого заінтересовані особи матимуть змогу підготуватися до належної реалізації його положень (їх виконання, використання та дотримання). Перехідний період, установлений законодавцем, має бути достатнім для того, щоб суб'єкти права були обізнані з цими змінами та мали змогу до них пристосуватися. Це особливо важливо при прийнятті законів, які змінюють систему соціального захисту, підстави та умови нарахування соціальних виплат і допомоги, зменшують їх розміри тощо.

2. У процесі розгляду справи було встановлено, що положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 перебувають у взаємозв'язку з положеннями абзацу третього пункту 2 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону № 1166, у яких визначено умови набрання ними чинності.

Закон № 1166 був опублікований 31 березня 2014 року в газеті «Голос України», а пункт 7 його розділу II набрав чинності з 1 липня 2014 року.

Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини в окремих випадках могли мати істотне значення для сімей з дітьми, то зміни правового регулювання у цій сфері мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними до широкого загалу заздалегідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

Верховна Рада України, скасовуючи допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також знижуючи розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, зобов'язана була встановити достатній перехідний період, пов'язаний з набранням чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166.

Вважаю, що існуюча тривалість перехідного періоду, пов'язаного з набранням чинності цими положеннями, з 31 березня по 1 липня 2014 року, є недостатньою, оскільки не охоплювала природної серед-

ньої тривалості вагітності жінки та не дозволяла належним чином підготуватися до нового правового регулювання. Саме ті жінки, які вже очікували на народження дитини, мали правомірні очікування на отримання соціальних виплат при її народженні у більшому розмірі, ніж це передбачалося вже внесеними змінами. Зазначені положення Закону № 1166 мали б набрати чинності після закінчення достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166. Це забезпечило б передбачуваність законодавчої політики у сфері соціального захисту сімей з дітьми.

У зв'язку з цим доцільно було б рекомендувати:

1) Верховній Раді України визначити перехідний період набрання чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166, тривалість якого не могла бути меншою, ніж як з 31 березня по 31 грудня 2014 року;

2) Кабінету Міністрів України розробити механізм виплати жінкам, які народили дітей після 1 липня 2014 року, але в межах визначеного парламентом достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166, та правомірно очікували на отримання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини у підвищеному розмірі.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. ШЕВЧУК

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини першої статті 294, статті 326
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

м. Київ
23 листопада 2018 року
№ 10-р/2018

Справа № 1-12/2018 (3911/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-**
того Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича,
Гульгая Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича, **Колісника** Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича, **Лемака** Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича, **Мельника** Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича, **Первомайського** Олега Олексійовича,
Сага Сергія Володимировича, **Тупицького** Олександра Микола-
йовича — доповідача, **Шапгали** Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Тупицького О. М., Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковську В. В., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., представника Верховного Суду України Гриціва М. І., представника апеляційного суду міста Києва Васильєву М. А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, прийнятого Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 року за № 8073–Х, (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122) зі змінами (далі — Кодекс).

Згідно із вказаними положеннями Кодексу постанови місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту набирають законної сили та виконуються негайно після їх винесення. Автор клопотання зазначає, що оспорювані положення Кодексу нівелюють ефективність апеляційного оскарження постанов місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту, оскільки «таке оскарження не гарантує ефективного відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини» у разі постановлення судами першої інстанції «помилкових і неправосудних рішень».

У процесі розгляду Конституційним Судом України цієї справи було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII, згідно з яким положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України щодо забезпечення апеляційного оскарження рішення суду, про невідповідність якому приписів частини першої статті 294, статті 326 Кодексу стверджує автор клопотання, зазнало змін та є пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Під час конституційного провадження було внесено зміни до оспорюваних положень Кодексу. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб» від 16 березня 2017 року № 1952–VIII частину першу статті 294 Кодексу після цифр «32» доповнено словом та цифрами «або 32¹», а назву та частину першу його статті 326 після слів «адміністративного арешту» — словами «та арешту з утриманням на гауптвахті». 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 у частині першій статті 294 Кодексу

слова «а також постанов, прийнятих за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185³ цього Кодексу» виключено.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за потрібне перевірити оспорювані норми Кодексу на відповідність зазначеному положенню Основного Закону України у новій редакції.

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

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

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Основного Закону України).

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

Згідно з Основним Законом України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55).

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство та статус суддів.

До основних засад судочинства згідно з Конституцією України належать, у тому числі, забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках — на касаційне оскарження судового рішення, а також обов'язковість судового рішення (пункти 8, 9 частини другої статті 129).

Основним Законом України встановлено, що суд ухвалює рішення іменем України; судові рішення є обов'язковим до виконання (частина перша статті 129¹); юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (частина третя статті 124).

За юридичною позицією Конституційного Суду України право на судовий захист як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя; відсутність такої можливості обмежує це право, яке за змістом частини другої статті 64 Конституції України не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (абзац п'ятнадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002); правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003). Отже, право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя.

Відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки.

2.2. У главі 3 «Адміністративне стягнення» Кодексу визначено юридичну природу адміністративного стягнення як міри відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, встановлено основні й додаткові види адміністративних стягнень, а також передбачено, що виключно суди повноважні призначати такі стягнення, як оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті (статті 23, 25, 28, частини п'ята, шоста статті 30, статті 30¹, 31, 32, 32¹). Так, за статтею 32 Кодексу адміністративний арешт як найсуворіше з основних адміністративних стягнень призначає районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд (суддя) лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб;

його не можна застосовувати до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, а також до неповнолітніх осіб, до інвалідів першої і другої груп.

Призначення адміністративного арешту передбачено Кодексом за адміністративні правопорушення: у галузі охорони праці і здоров'я населення (частина перша статті 44); що посягають на власність (частини перша, друга статті 51); на транспорті, в галузях шляхового господарства і зв'язку (частина четверта статті 121, стаття 122⁴, частини друга, третя статті 123, стаття 130, частина четверта статті 140); що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (статті 173, 173², частина друга статті 173³, частина третя статті 178); що посягають на встановлений порядок управління (стаття 185, частина друга статті 185¹, частина друга статті 185³, стаття 185¹⁰, частина друга статті 187, стаття 204¹).

Встановлений Кодексом порядок відбування адміністративного арешту передбачає, що осіб, підданих такому арешту, тримають під вартою в місцях, визначених органами Національної поліції, та піддають особистому огляду, використовують на фізичних роботах без виплати заробітної плати за місцем постійної роботи за час перебування під адміністративним арештом (частина перша статті 327, частини перша, третя статті 328). Отже, застосування адміністративного арешту пов'язане з тимчасовим обмеженням низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема гарантованого частиною першою статті 29 Основного Закону України права на свободу та особисту недоторканність.

2.3. Згідно з частиною першою статті 294 Кодексу постановою судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 або 32¹ Кодексу.

Водночас у Кодексі безпосередньо не встановлено моменту набрання законної сили постановою про застосування адміністративного стягнення, передбаченого статтею 32 Кодексу. Також у законодавчих актах України не визначено поняття набрання судовим рішенням законної сили, а містяться лише норми, з яких випливають деякі його сутнісні ознаки. Зокрема, в Конституції України передбачено, що у разі набрання законної сили певними судовими рішеннями повноваження народного депутата України, судді припиняються (пункт 2 частини другої, частина п'ята статті 81, пункти 3, 5 частини сьомої статті 126, пункти 4, 5 частини першої статті 149¹). За частиною другою статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судові рішен-

ня, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України; обов'язковість (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом. Імперативні приписи щодо обов'язковості до виконання судових рішень, які набрали законної сили, містяться й у всіх процесуальних кодексах України (частина перша статті 18 Цивільного процесуального кодексу України, частина перша статті 18 Господарського процесуального кодексу України, частина друга статті 14 Кодексу адміністративного судочинства України, частина друга статті 21 Кримінального процесуального кодексу України).

Отже, за змістом пункту 9 частини другої статті 129, частини першої статті 129¹ Конституції України у зв'язку з її пунктом 2 частини другої, частиною п'ятою статті 81, пунктами 3, 5 частини сьомої статті 126, пунктами 4, 5 частини першої статті 149¹ набрання судовим рішенням законної сили є юридичною подією, з настанням якої виникають, змінюються чи припиняються певні правовідносини, а таке рішення набуває нових властивостей. Основною з цих властивостей є обов'язковість — сутнісна ознака судового рішення як акта правосуддя.

Встановлене частиною першою статті 294 Кодексу правило, за яким набрання законної сили постановою місцевого загального суду відбувається не раніше закінчення строку на її апеляційне оскарження, забезпечує юридичну визначеність і стабільність у суспільних правовідносинах, оскільки за частиною восьмою цієї статті така постанова може бути скасована чи змінена апеляційним судом. Порядок набуття обов'язковості постановою місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту є законодавчим винятком із цього правила.

У главі 25 Кодексу, яка містить основні положення щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, ці постанови поділяються на такі, що підлягають виконанню: з моменту їх винесення (частина перша статті 299); залежно від реалізації права на їх оскарження (частина друга статті 299). Існування причинного зв'язку між обов'язковістю судового рішення та його виконанням дає змогу визначити момент набрання законної сили постановою суду у справі про адміністративне правопорушення виходячи з її належності до одного з двох вказаних видів.

За статтею 326 Кодексу постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністра-

тивного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті виконується негайно після її винесення. Зі змісту цього припису та положення частини першої статті 294 Кодексу щодо постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 Кодексу, випливає, що постанови місцевого загального суду про адміністративний арешт набирають законної сили в момент їх винесення та виконуються негайно.

2.4. Кодексом також передбачено процедуру реалізації конституційного права на апеляційний перегляд справ про адміністративні правопорушення, певні юридичні гарантії, процесуальні строки та юридичні наслідки такого перегляду (частина перша статті 285, частина друга статті 287, частини друга, третя, четверта, восьма статті 294, частина друга статті 296). Так, копія судової постанови вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено, протягом трьох днів. Упродовж десяти днів з дня винесення постанови особа може подати апеляційну скаргу до місцевого суду, який у триденний строк надсилає цю скаргу разом із матеріалами справи до апеляційного суду. Суддя апеляційного суду має здійснити апеляційний перегляд справи протягом двадцяти днів з дня її надходження до суду. Розглянувши апеляційну скаргу, апеляційний суд може, зокрема, скасувати постанову та закрити провадження у справі. Скасування постанови про адміністративний арешт із закриттям справи про адміністративне правопорушення має наслідком відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконним накладенням цього стягнення.

Порівняння процесуальних строків, передбачених Кодексом для реалізації права на апеляційне оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення, з тривалістю адміністративного арешту, встановленою статтею 32 Кодексу, дає підстави для висновку, що набрання законної сили постановою місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту з моменту її винесення та негайне звернення її до виконання можуть призвести до того, що піддана такому арешту особа відбуде його повністю ще до перегляду справи апеляційним судом. Отже, у випадку незаконного застосування адміністративного арешту неможливо буде ні запобігти негативним індивідуальним наслідкам такої судової помилки, ні відновити в судовому порядку порушене право на свободу та особисту недоторканність. Можна буде лише відшкодувати заподіяну таким порушенням шкоду, як це передбачено частиною другою статті 296 Кодексу.

Таким чином, оспорювані положення Кодексу фактично знижують ефективність судового захисту на стадії апеляційного перегляду справ

про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт, чим звужують зміст прав, гарантованих частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Основного Закону України.

2.5. Конституційний Суд України зазначав, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

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

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Оцінюючи за вказаними критеріями встановлене оспорюваними положеннями Кодексу обмеження конституційних прав на судовий захист та апеляційний перегляд справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт, Конституційний Суд України виходить з того, що цей вид адміністративного стягнення за суворістю подібний до встановленого статтею 60 Кримінального кодексу України покарання у виді арешту. Кожна з цих мір відповідальності пов'язана з тимчасовим обмеженням права на свободу та особисту недоторканність. До обмеження такого права призводить і застосування санкцій у вигляді громадських та виправних робіт (статті 30¹, 31 Кодексу, статті 56, 57 Кримінального кодексу України).

У статті 1 Кодексу вказано, що його завданнями є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів юридичних осіб, встановленого правопорядку, запобігання правопорушенням тощо. Подібними є завдання Кримінального кодексу України. Суспільні інтереси щодо виконання зазначених завдань забезпечуються не лише встановленням і реалізацією юридичної відповідальності за посягання на відповідні об'єкти

права, а й дотриманням прав притягнутих до цієї відповідальності осіб. Так, публічні (суспільні) інтереси щодо невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення забезпечуються Конституцією України, зокрема, через обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129, частина перша статті 129¹ Конституції України), а індивідуальні права та інтереси — через можливість інстанційного оскарження такого рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Справедливий баланс між суспільними інтересами та індивідуальними правами й інтересами полягає, в тому числі, у дотриманні конкретизованого процесуальним законом правила, за яким рішення місцевого загального суду про встановлення міри відповідальності за вчинення правопорушення набирає законної сили та звертається до виконання після закінчення строку на його апеляційне оскарження (частина перша статті 294 Кодексу, частина перша статті 532 Кримінального процесуального кодексу України). Саме в такому порядку набувають обов'язковості судові рішення про застосування санкцій, аналогічних за суворістю адміністративному арешту.

Конституційні гарантії обов'язковості судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129, частина перша статті 129¹ Основного Закону України) у справах про адміністративні правопорушення забезпечені не лише приписом статті 298 Кодексу, згідно з яким постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. За ухилення від виконання судового рішення у таких справах положенням частини першої статті 382 Кримінального кодексу України встановлено кримінальну відповідальність, максимальний обсяг якої — три роки позбавлення волі — значно перевищує накладене адміністративне стягнення.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України не вбачає у набранні законної сили постановами про застосування адміністративного арешту та виконанні цих постанов до закінчення строку на їх апеляційне оскарження такої суспільної необхідності, яка виправдовувала б пов'язане з цим обмеження прав на судовий захист та апеляційний перегляд справи, та вважає, що таке обмеження не узгоджується з принципом верховенства права, не відповідає критеріям розумності, пропорційності, обґрунтованості.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу, якими передбачено, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту набирає

законної сили в момент її винесення та виконується негайно, встановлюють обмеження прав на судовий захист та апеляційний перегляд справи, гарантованих частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України. Зазначене обмеження конституційних прав не є пропорційним, обґрунтованим або суспільно необхідним та не узгоджується з принципом верховенства права. Таким чином, оспорювані положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу суперечать приписам статті 8, частин першої, другої статті 55, частини першої статті 64, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— положення частини першої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яким встановлено, що постанови про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 цього кодексу, набирають законної сили з моменту їх винесення;

— положення статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення.

2. Положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 10-r/2018 dated November 23, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the compliance of the provisions of Articles 294.1, 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offences with the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare that certain provisions of the Articles 294.1, 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offences (hereinafter — the Code) do not comply with Articles 8.1, 55.1, and 129.3.8 of the Constitution (are unconstitutional).

According to the mentioned provisions of the Code, resolutions of the local general court on application of administrative arrest shall be enforceable and executed immediately after its adoption. The author of the petition notes that the disputed provisions of the Code undermine the effectiveness of the appeal against the decisions of the local general court on the application of administrative arrest, since «such an appeal does not guarantee the effective restoration of the violated rights and the lawful interests of the person» in the event the first instance courts rule «false and unlawful decisions».

In the process of consideration of this case by the Constitutional Court of Ukraine, the Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)» dated June 2, 2016, No. 1401–VIII was adopted, according to which the provisions of Article 129.3.8 of the Constitution on ensuring appeal against a court decision, the inconsistency of the provisions of Articles 294.1, 326 of the Code to which is stated by the petitioner, have been changed and are Article 129.2.8 of the Constitution.

During the constitutional proceedings, amendments to the disputed provisions of the Code were made. The Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine to Increase the Liability of Military and Some Other Persons» dated March 16, 2017, No. 1952–VIII supplemented Article 294.1 of the Code after the digits «32» with the word and numbers «or 32¹», and the title and Article 326.1 after the words «administrative arrest» — with the words «and arrest with detention at the guardhouse». The Law «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine and other legislative acts» dated October 3, 2017, No. 2147–VIII excluded the words «as well as the resolutions adopted upon the results of consideration of cases on administrative offenses stipulated by Article 185³ of this Code» in Article 294.1 of the Code.

In this regard, the Constitutional Court considers necessary to check the disputed norms of the Code for compliance with the specified provision of the Fundamental Law in the new wording.

In accordance with the principle of the rule of law, the state should establish such an appellate review procedure that would ensure the effectiveness of the right to judicial protection at this stage of the trial, in particular, would enable to restore violated rights and freedoms and prevent as much as possible the negative individual consequences of a possible judicial mistake.

Chapter 3 «Administrative Penalty» of the Code defines the legal nature of the administrative penalty as a measure of liability for the commission of an administrative offense, establishes the basic and additional types of administrative penalties, and also provides that only courts are empowered to impose such penalties as paid seizure of an object which became an instrument of commission or the direct object of an administrative offense; deprivation of the right to occupy certain positions or engage in certain activities; public works; correctional work; administrative arrest; arrest with detention at the guardhouse (Articles 23, 25, 28, 30.5, 30.6, 30¹, 31, 32, 32¹). For instance, according to Article 32 of the Code, administrative arrest is imposed as the most stringent of the basic administrative penalties by district, city district, city or intercity court (judge) only in exceptional cases for certain types of administrative offenses for a term up to fifteen days; it cannot be applied to pregnant women, women with children under the age of twelve, as well as for minors, for disabled persons of the first and second groups.

The appointment of an administrative arrest is provided for in the Code: in the field of labour safety and health of population (Article 44.1); infringing on property (Articles 51.1, 51.2); in transport, in the fields of road economy and communication (Articles 121.4, 122⁴, 123.2, 123.3, 130, 140.4); violating public order and public safety (Articles 173, 173², 173^{3.2}, 178.3); which violate the established order of governance (Articles 185, 185.2¹, 185^{3.2}, 185¹⁰, 187.2, 204¹).

The procedure for serving an administrative arrest established by the Code provides that persons subjected to such arrest are detained in places designated by the National Police bodies and subjected to personal inspection, involve them in physical work without paying salary at the place of permanent employment for the period of administrative detention (Articles 327.1, 328.1, 328.3). Consequently, the use of administrative arrest is connected with the temporary limitation of a number of human and citizen's constitutional rights and freedoms, in particular the right to liberty and personal inviolability guaranteed by Article 29.1 of the Basic Law.

In accordance with Article 294.1 of the Code, resolution of a judge in cases on administrative offenses comes into force after the expiry of the time limit for lodging an appeal, with the exception of the resolution on application of penalty provided for in Article 32 or 32¹ of the Code.

At the same time, the Code does not establish directly the moment when the resolution on penalty enters into force provided for in Article 32 of the Code. Also, the legislative acts do not define the notion of entering into a force of a court decision, and contain only the rules, which give rise to some of its essential features. In particular, the Constitution stipulates that if certain court decisions enter into force, the powers of People's Deputies, judges shall be suspended (Articles 81.2.5, 81.5, 126.7.3, 126.7.5, 149^{1.1.4}, 149^{1.1.5}). According to Article 13.2 of the Law «On the Judicial System and the Status of Judges», judicial decisions that have become legally binding are obligatory for all bodies of state power, local self-government bodies, their officials and officials, private individuals and legal entities and their associations on the whole territory; obligatory (prejudicial) nature of court decisions for other courts is determined by law. The imperative requirements for the mandatory enforcement of court decisions that have entered into force are also contained in all the procedural codes of Ukraine (Article 18.1 of the Civil Procedure Code, Article 18.1 of the Economic Procedure Code, Article 14.2 of the Code of Administrative Procedure, Article 21.2 of the Criminal Procedure Code).

Thus, according to the content of Articles 129.2.9, 129^{1.1} of the Constitution in connection with Articles 81.2.9, 81.5, 126.7.3, 126.7.5, 149^{1.1.4}, 149^{1.1.5}, the entry into force of a court decision is a legal event, the occurrence of which entails the emergence, change or suspension of some legal relationships, and such a decision acquires new properties. The main of these properties is its obligatory nature — an essential feature of the court decision as an act of justice.

Established by Article 294.1 of the Code, the rule that the entry into force of a resolution of a local general court takes place not earlier than the expiration of the time period for its appeal, ensures legal certainty and stability in social relations, since under Article 294.8 of the Code such resolution may be revoked or changed by a court of appeal. The procedure for a resolution of a local general court on the application of administrative arrest to gain obligatory nature is a legislative exception to this rule.

Chapter 25 of the Code, which contains the main provisions for enforcement of resolutions imposing administrative penalties, divides these resolutions into those which are to be implemented: from the moment of their adoption (Article 299.1); depending on the realisation of the right to appeal them (Article 299.2). The existence of a causal link between the

binding nature of the court decision and its execution allows to determine the moment of entry in to legal force of a court resolution in an administrative offense case based on its affiliation to one of the two specified types.

In accordance with Article 326 of the Code, the resolution of a district, city district, city or intercity court (judge) on the application of administrative arrest and arrest on maintenance of guardianship is carried out immediately after its adoption. From the content of this rule and the provisions of Article 294.1 of the Code on the resolution on enforcement of penalty provided for in Article 32 of the Code, it follows that the resolutions of the local general court on the administrative arrest enter into force at the moment of their adoption and are executed immediately.

The Code also provides for the procedure for implementing the constitutional right to appeal the cases of administrative offences, certain legal guarantees, procedural deadlines and the legal consequences of such review (Articles 285.1, 287.2, 294.2, 294.3, 294.8, and 296.2). For instance, a copy of the court resolution is handed or sent to the person against whom it was pronounced within three days. Within ten days from the date of the adoption of the resolution, the person may submit an appeal to the local court, which, within three days, sends this appeal together with the materials of the case to the court of appeal. The court of appeal judge must conduct an appeal review of the case within twenty days from the date of its receipt by the court. After reviewing the case, the court of appeal may, in particular, cancel the resolution and terminate the proceedings in the case. The cancellation of a resolution on administrative arrest with the termination of an administrative offense case entails the reimbursement of damage caused to a person by unlawful imposition of this penalty.

Comparison of the procedural deadlines provided for by the Code for the realisation of the right to appeal a court resolution in an administrative offense case, with the duration of administrative arrest established by Article 32 of the Code, gives grounds for the conclusion that the entry into force of a resolution of a local general court on the application of administrative arrest from the moment of its adoption and its immediate enforcement may lead to situation when the person subjected to such arrest serves it to the full before the review of a case by the court of appeal. Hence, in the case of unlawful application of administrative arrest, it will be impossible either to prevent the negative individual consequences of such judicial mistake or to restore in the judicial procedure the violated right to liberty and personal inviolability. It will only be possible to reimburse the damage caused by such violation, as provided for in Article 296.2 of the Code.

Thus, the disputed provisions of the Code actually reduce the effectiveness of judicial protection at the stage of appeal review of cases on administrative

offenses for which administrative arrest is imposed, which narrows the content of the rights guaranteed by Articles 8.3, 55.1, 55.2, 129.2.8 of the Basic Law.

In assessing with the help of the above criteria the established limitation on constitutional rights to judicial protection and appeal review of cases of administrative offenses for which an administrative arrest is stipulated which is established by the disputed provisions of the Code, the Constitutional Court proceeds from the fact that this type of administrative penalty is similar as to its severity to the penalty in the form of arrest established in Article 60 of the Criminal Code. Each of these levels of liability is related to the temporary limitation of the right to liberty and personal inviolability. Application of sanctions in the form of public and corrective work also lead to the restriction of this right (Articles 30¹, 31 of the Code, Articles 56, 57 of the Criminal Code of Ukraine).

The constitutional guarantees of the obligatory nature of the court decision (Article 129.2.9, 129¹.1 of the Basic Law) in cases on administrative offences are provided for not only by the rule of Article 298 of the Code, according to which a resolution on imposition of an administrative penalty is mandatory for execution by state and public bodies, enterprises, institutions, organisations, officials and citizens. Attempts to avoid execution of a court decision in such cases entail criminal liability, the maximum of which — three years of imprisonment — significantly exceeds the imposed administrative penalty, as provided by the provision of Article 382.1 of the Criminal Code of Ukraine.

Taking into account the above, the Constitutional Court of Ukraine does not see such social necessity that entry into force of the resolutions on the application of administrative arrest and the execution of these resolutions takes place until the expiration of the time period for their appeal, which would justify the related restriction of the rights to judicial protection and appeal review of the case, and considers that such a restriction does not comply with the rule of law principle, does not meet the criteria of reasonableness, proportionality, and substantiation.

The Constitutional Court concluded that the provisions of Articles 294.1, 326 of the Code, which provide that the resolution of district, city district, city or intercity court (judge) on the application of administrative arrest enters into force at the moment of its adoption and is executed immediately, establish restrictions on the rights to judicial protection and appeal review of the case, guaranteed by Articles 8.3, 55.1, 55.2, 129.2.8 of the Constitution. Such restriction of constitutional rights is not proportional, substantiated or socially necessary and is not consistent with the rule of law principle.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional):

— provisions of Article 294.1 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, which establish that resolution on the application of penalty provided for in Article 32 of this Code comes into force from the date of their adoption;

— provisions of Article 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which stipulate that the resolution of district, city district, city or intercity court (judge) on the application of administrative arrest is executed immediately after its adoption.

The provisions of Articles 294.1, 326 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-рп/2002 dated May 7, 2002 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Articles 124.2, 142.3 of the Constitution of Ukraine (case on jurisdiction of acts on appointment or dismissal of officials);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-рп/2003 dated January 30, 2003 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions contained in Articles 120.3, 234.6, 236.3 of the Criminal Procedure Code of Ukraine (case on consideration by the court of individual resolutions of investigator and prosecutor);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-рп/2005 dated September 22, 2005 in the case upon the constitutional petition of 51 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution (constitutionality) of Article 92, paragraph 6 of Section X Transitional Provisions of the Land Code of Ukraine (case on permanent use of land plots);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 26-рп/2009 dated October 19, 2009 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine and 48 People's Deputies of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of particular provisions of the laws «On Elections of the President of Ukraine», «On the State Register of Voters», «On Introducing Amendments to some Legislative Acts of Ukraine on Elections of the President of Ukraine and the Code of Administrative» Proceedings of Ukraine (case on introducing amendments to some legislative acts of Ukraine on elections of the President of Ukraine);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 2-рп/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).

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України
«Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України
«Про забезпечення права на справедливий суд»**

м. Київ
4 грудня 2018 року
№ 11-р/2018

Справа № 1-7/2018 (4062/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича — головуючого, **Голова-**
того Сергія Петровича, **Городовенка** Віктора Валентиновича,
Гульгая Михайла Мирославовича, **Завгородньої** Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича, **Касмініна** Олександра Володи-
мировича, **Колісника** Віктора Павловича, **Кривенка** Віктора Васильо-
вича, **Лемака** Василя Васильовича, **Литвинова** Олександра Микола-
йовича, **Мельника** Миколи Івановича, **Мойсика** Володимира
Романовича, **Сліденка** Ігоря Дмитровича, **Тупицького** Олександра
Миколайовича, **Шапталі** Наталі Костянтинівни — доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Шапталу Н. К. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають частині першій статті 8, частині першій статті 126 Конституції України (є неконституційними), положення частин третьої, десятої статті 133

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41—45, ст. 529) (далі — Закон № 2453) у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., №№ 18—20, ст. 132) (далі — Закон № 192), згідно з якими посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 10 мінімальних заробітних плат; суддя, який не здійснює правосуддя (крім випадків тимчасової непрацездатності, перебування судді у щорічній оплачуваній відпустці), не має права на отримання доплат до посадового окладу.

Стверджуючи про неконституційність оспорюваних положень Закону № 2453 у редакції Закону № 192, Верховний Суд України зазначає, що вони «порушують гарантії незалежності суддів у частині належного матеріального забезпечення державою рівня суддівської винагороди й неможливості зменшення її розміру», а також не відповідають принципу юридичної визначеності, «основу якого утворює ідея передбачуваності (очікуваності) суб'єктом відносин визначених правових наслідків».

2. Під час розгляду справи Конституційним Судом України набрав чинності Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII (далі — Закон № 1402).

Згідно з пунктом 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 «Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41—45, ст. 529; 2015 р., №№ 18—20, ст. 132 із наступними змінами)» визнано таким, що втратив чинність, крім положень, зазначених у пунктах 7, 23, 25, 36 цього розділу Закону № 1402.

Так, пунктом 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402, яким регулюються питання оплати праці суддів, установлено, що «до проходження кваліфікаційного оцінювання суддя отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 41—45, ст. 529; 2015 р., №№ 18—20, ст. 132 із наступними змінами)».

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України положення частин третьої, десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192, які саме й регламентують питання суддівської винагороди.

Отже, оспорювані Верховним Судом України положення Закону № 2453 у редакції Закону № 192 згідно з пунктом 23 розділу XII

«Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 є чинними і продовжують застосовуватися до суддів, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання, тому їх розгляд належить до повноважень Конституційного Суду України.

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

3.1. У Конституції України закріплено, що Україна є демократична, правова держава (стаття 1); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

За Основним Законом України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); правосуддя в Україні здійснюють виключно суди та судді (частина перша статті 124, частина перша статті 127); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя обіймає посаду безстроково; вичерпний перелік підстав для звільнення судді або припинення його повноважень передбачено Конституцією України (частини перша, друга, п'ята, шоста, сьома статті 126); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Наведені положення Конституції України вказують на те, що вона визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів, а отже, ставить їх на найвищий щабель захисту — конституційний рівень. Законами України може бути розширений обсяг гарантій незалежності і недоторканності суддів, який має бути достатнім для здійснення ними своєї діяльності неупереджено, об'єктивно, безсторонньо та незалежно.

Закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Таке закріплення спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі.

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 у справі щодо змін умов виплати пенсій і шомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці зазначив, що положення Конституції України стосовно незалежності суддів «пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади» (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією незалежності судової влади, неупередженого, об'єктивного, безстороннього та незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та конституційного ладу в державі.

3.2. Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (частини перша, третя статті 124 Конституції України).

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130 Основного Закону України).

Судді здійснюють правосуддя шляхом реалізації судової влади в межах повноважень, якими вони наділені відповідно до Основного Закону України та закону про судоустрій. Судді виконують свої обов'язки на професійній основі, мають однаковий юридичний статус, основу якого становлять спільні елементи, незалежно від місця суду в системі судоустрою чи від адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Однаковість юридичного статусу усіх суддів обумовлена, зокрема, наявністю єдиного порядку набуття статусу судді, сукупністю прав та обов'язків судді, єдністю юридичних гарантій, які надають суддям можливість бути неупередженими, об'єктивними, безсторонніми та незалежними. Із набуттям статусу судді пов'язане й набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України у своїх рішеннях.

Так, зокрема, у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що «незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу» (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

У міжнародних документах з питань статусу та незалежності суддів, зокрема у Монреальській універсальній декларації про незалежність

правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основних принципах незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року), Рекомендаціях щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийнятих резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року), Європейському статуті судді (ухваленому Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році), Європейській хартії щодо статусу суддів (10 липня 1998 року), Всесвітній (Універсальній) хартії судді (схваленій Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), звернуто увагу на необхідність усіма можливими національними та міжнародними органами гарантувати незалежність суддів, у тому числі і здійснювати належне матеріальне забезпечення суддів. «Незалежна судова система потребує відповідної економічної основи. Саме держава повинна забезпечувати судову владу належними ресурсами в достатній кількості для того, щоб запобігти будь-якому впливу, як з боку виконавчої, так і з боку законодавчої влади. Навіть якщо держава потерпає від нестачі фінансових ресурсів, судді та суди, як фундаментальна частина держави, повинні отримувати їхню частину доступного фінансування в повному обсязі настільки, наскільки це можливо» (висновки «Економіка, юрисдикція та незалежність» (Перша експертна комісія Міжнародної Асоціації Суддів, Монтевідео, 21–24 листопада 2005 року).

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності, яка є невід'ємною складовою їхнього статусу. Встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм, вона пов'язана з набуттям статусу судді, має юридичне призначення, спрямоване на захист прав і свобод людини і громадянина через здійснення правосуддя незалежним і безстороннім судом (суддею).

3.3. Згідно з оспорюваним положенням частини третьої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 10 мінімальних заробітних плат. Наведене положення є чинним для суддів, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання (пункт 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402).

Аналіз правового регулювання Законом № 2453 розміру посадового окладу судді місцевого суду як базової складової суддівської винагоро-

ди вказує на те, що зазначений розмір до прийняття Верховною Радою України Закону № 192 встановлювався статтею 129 «Суддівська винагорода» Закону № 2453, яка після прийняття Закону № 192 стала його статтею 133.

Згідно з частиною третьою статті 129 Закону № 2453 в первинній редакції посадовий оклад судді місцевого суду встановлювався у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджувався поетапно:

- з 1 січня 2011 року — 6 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2012 року — 8 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2013 року — 10 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2014 року — 12 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2015 року — 15 мінімальних заробітних плат.

Зазначене положення Закону № 2453 законодавець неодноразово змінював.

Так, відповідно до частини третьої статті 129 Закону № 2453 зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 19 грудня 2013 року № 716—VII (далі — Закон № 716), посадовий оклад судді місцевого суду встановлювався у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджувався поетапно:

- з 1 січня 2011 року — 6 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2012 року — 8 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2013 року — 10 мінімальних заробітних плат;
- з 1 січня 2015 року — 15 мінімальних заробітних плат.

Тобто Законом № 716 було виключено положення, яке з 1 січня 2014 року встановлювало посадовий оклад судді місцевого суду в розмірі 12 мінімальних заробітних плат.

Згідно із Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76—VIII (далі — Закон № 76) з частини третьої статті 129 Закону № 2453 виключено положення, яке з 1 січня 2015 року встановлювало посадовий оклад судді місцевого суду в розмірі 15 мінімальних заробітних плат. Тобто оклад судді місцевого суду було зменшено з 15 до 10 мінімальних заробітних плат.

Посадовий оклад судді місцевого суду в розмірі 10 мінімальних заробітних плат було закріплено і в частині третій статті 133 Закону № 2453 після викладення його у новій редакції Законом № 192.

Частиною третьою статті 135 Закону № 1402 встановлено базовий розмір посадового окладу для суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання, який є відмінним від встановленого оспорюваним положен-

ням частини третьої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 і становить: для судді місцевого суду — 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року; судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду — 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року; судді Верховного Суду — 75 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. При цьому пунктом 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402 запроваджено порядок поступового збільшення посадових окладів суддів судів різних інстанцій (крім Верховного Суду) до базового розміру посадового окладу, встановленого статтею 135 Закону № 1402.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України шляхом внесення змін до Закону № 2453 Законом № 716, Законом № 76 та Законом № 192 періодично змінювала (зменшувала) розмір посадового окладу судді місцевого суду як базової складової винагороди судді. Так, згідно з положеннями частини третьої статті 129 Закону № 2453 зі змінами, внесеними Законом № 716, посадовий оклад судді місцевого суду з 1 січня 2013 року становив 10 мінімальних заробітних плат, а з 1 січня 2015 року повинен був становити 15 мінімальних заробітних плат. Проте згідно із Законом № 76 розмір посадового окладу судді місцевого суду, встановлений частиною третьою статті 129 Закону № 2453, з 1 січня 2015 року зафіксовано на рівні 10 мінімальних заробітних плат, визначених законом, без вказівки щодо можливості його подальшого збільшення. Аналогічний розмір посадового окладу судді місцевого суду закріплено в частині третій статті 133 Закону № 2453 після викладення його у новій редакції Законом № 192.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Законом № 1402 виділено окрему категорію суддів — «судді, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання». Внаслідок цього на сьогодні питання розміру суддівської винагороди регулюється двома законами: Законом № 2453 в редакції Закону № 192 для суддів, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання, та Законом № 1402 для суддів, які пройшли таке оцінювання.

У підпункті 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України встановлено, що з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», має бути оцінена в порядку, визначеному законом.

Законодавець, періодично зменшуючи розмір посадового окладу судді місцевого суду, визначеного частиною третьою статті 129 Закону № 2453, та запроваджуючи правове регулювання вказаного питання двома різними законами України, а саме Законом № 2453 у редакції Закону № 192 та Законом № 1402, не врахував того, що судді, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання, у тому числі з причин, що не залежать від них особисто, та отримують суддівську винагороду за Законом № 2453 в редакції Закону № 192, не втратили гарантій своєї незалежності, передбачених Основним Законом України, оскільки не позбавлені статусу судді.

Гарантії незалежності суддів неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, який сформулював низку юридичних позицій з цього питання. Так, зокрема, Конституційний Суд України зазначав:

— «однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів» (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99);

— «гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002);

— «особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності і спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя» (абзац дев'ятий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005);

— «визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом» (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

— «конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Обов'язок держави щодо забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, закріплений у стат-

ті 130 Конституції України, є однією з конституційних гарантій незалежності суддів.

Конституційний Суд України у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 у справі про фінансування судів вказав, що важливим механізмом забезпечення особливого порядку фінансування судів є встановлений частиною першою статті 130 Конституції України обов'язок держави забезпечувати таке фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, які б обмежили будь-який вплив на суд та забезпечили гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини).

Системний аналіз положень Конституції України свідчить про те, що ними встановлено обов'язок держави забезпечити належні умови праці та фінансування для суддів, а отже, сформувані та законодавчо закріплені таку систему фінансування, в тому числі розмір винагороди суддів, яка гарантуватиме їх незалежність.

Така позиція Конституційного Суду України збігається з приписами Європейської хартії щодо статусу суддів від 10 липня 1998 року, у підпункті 6.1 пункту 6 якої зазначено, що суддям, які здійснюють суддівські функції на професійній основі, надається винагорода, рівень якої встановлюється з тим, щоб захистити їх від тиску, спрямованого на здійснення впливу на їх рішення, а ще загальніше — на їх поведінку в рамках здійснення правосуддя, тим самим підриваючи їх незалежність і безсторонність.

Тому суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу, яка згідно з частиною другою статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 складається з посадового окладу та доплат за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь, роботу, що передбачає доступ до державної таємниці.

Зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що положення частини третьої статті 133 Закону № 2453 в редакції Закону № 192 звужує зміст та обсяг гарантій незалежності суддів у частині зменшення гарантованого розміру винагороди судді, створює загрозу для незалежності як судді, так і судової влади в цілому, а також передумови для впливу на суддю через розмір його матеріального забезпечення. Таким

чином, положення частини третьої статті 133 Закону № 2453 в редакції Закону № 192 суперечить частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

3.4. За змістом положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 суддя, який не здійснює правосуддя, не має права на отримання доплат до посадового окладу. Цим положенням передбачено два винятки, коли суддя, який не здійснює правосуддя, отримує всі доплати до посадового окладу, — це тимчасова непрацездатність та перебування судді у щорічній оплачуваній відпустці.

Законом № 2453 у редакції Закону № 192 передбачено низку випадків, коли суддя не здійснює правосуддя.

Такими випадками, зокрема, є: відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності (частина четверта статті 49); відрядження судді для роботи у Вищій раді юстиції, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (у разі призначення судді членом цих органів), а також за заявою судді відрядження для роботи у Національній школі суддів України (частина четверта статті 54); обов'язкове проходження суддею підготовки у Національній школі суддів України (частина шоста статті 55, стаття 87); застосування до судді дисциплінарного стягнення у виді тимчасового (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя (пункт 4 частини першої статті 97); неприйняття (несвоєчасне прийняття) відповідними державними органами рішення про звільнення судді з посади (відставку), переведення чи про його обрання безстроково (статті 76, 82, 112, 113, 114, 118, 120); перебування судді у щорічній оплачуваній чи додатковій оплачуваній відпустці (стаття 134).

Як зазначалось вище, Закон № 2453 у редакції Закону № 192 втратив чинність на підставі Закону № 1402 (крім положень, зазначених у пунктах 7, 23, 25, 36 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402). Проте Закон № 1402 містить положення, які закріплюють аналогічні випадки, коли суддя не здійснює правосуддя (статті 49, 54, 55, 56, 82, 89, 109, 113, 116, 136, 147). Це, зокрема, тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя та позбавлення його права на отримання доплат до посадового окладу; відрядження судді для роботи у Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, за заявою судді відрядження для роботи у Національній школі суддів України; у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв'язку зі сти-

хійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами; обов'язкове проходження підготовки у Національній школі суддів України; неприйняття (несвоечасне прийняття) відповідними державними органами рішення про його звільнення з посади (відставку); нездійснення суддею правосуддя у разі ліквідації суду, що здійснює правосуддя на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (відповідних адміністративно-територіальних одиниць), та утворення нового суду, який забезпечує здійснення правосуддя на цій території. Крім того, суддя може не здійснювати правосуддя і з інших підстав, зокрема у зв'язку з мобілізацією відповідно до вимог Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що питання отримання суддею винагороди до проходження ним кваліфікаційного оцінювання регулюється саме Законом № 2453 у редакції Закону № 192, а випадки, коли такий суддя не здійснює правосуддя, визначаються Законом № 1402.

Такі випадки поділяються на дві категорії. До першої категорії належать випадки, коли нездійснення правосуддя обумовлене поведінкою самого судді, зокрема відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, застосування до судді дисциплінарного стягнення у виді тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя. Друга категорія охоплює випадки, коли суддя не здійснює правосуддя через обставини, що не залежать від нього особисто або не обумовлені його поведінкою. Наприклад, згідно із Законом № 1402 нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, припинення роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами та із неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про його відрядження до іншого суду (частина перша статті 55); з обов'язковим проходженням підготовки для підтримання кваліфікації у Національній школі суддів України (частина восьма статті 56, частини перша, друга статті 89); з неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді (частина третя статті 82, частини шоста, сьома статті 147).

Питання оплати праці судді, зокрема отримання чи неотримання ним доплат до посадового окладу, в одних випадках нездійснення ним

правосуддя законодавчо врегульовані, а саме: відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя у випадку застосування до судді дисциплінарного стягнення, відрядження судді для роботи у Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (у разі призначення судді членом цих органів), Раді суддів України, а також за заявою судді відрядження для роботи у Національній школі суддів України, мобілізація. Щодо інших випадків, коли суддя не здійснює правосуддя, зокрема з незалежних від нього причин або через обставини, що не обумовлені його поведінкою, відповідного законодавчого регулювання немає, а отже, за положенням частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 у таких випадках суддя не має права на отримання доплат до посадового окладу.

Проте якщо позбавлення судді права на отримання доплат до посадового окладу може бути визнане доцільним та виправданим, зокрема, у випадку притягнення його до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, наслідком якого є відсторонення судді від посади чи від здійснення правосуддя, то позбавлення судді цього права, коли він не здійснює правосуддя через обставини, що не залежать від нього особисто або не обумовлені його поведінкою, як впливає зі змісту положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192, є несправедливим, невиправданим та необґрунтованим.

Застосований законодавцем у положенні частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 підхід до об'єднання усіх випадків, коли суддя, який не здійснює правосуддя, не має права на отримання доплат до посадового окладу, не можна визнати виправданим, справедливим та домірним, оскільки такий підхід не враховує особливостей кожної категорії підстав нездійснення правосуддя, ступеня обумовленості таких підстав поведінкою судді та інших законодавчо визначених обставин, а отже, невиправдано призводить до звуження обсягу гарантій незалежності суддів у виді зниження рівня їх матеріального забезпечення.

Конституційний Суд України зазначає, що конституційне закріплення гарантій незалежності суддів спрямоване на унеможливлення будь-яких спроб впливу на суддю. Такий вплив є неприпустимим з огляду на положення частини другої статті 126 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що юридичне регулювання, встановлене положенням частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192, яке поширюється на суддів, які не здійснюють правосуддя через обставини, що не залежать від них особисто або не обумовлені їхньою поведінкою, звужує зміст та обсяг гарантій неза-

лежності суддів, створює загрозу для незалежності як суддів, так і судової влади в цілому, а також передумови для впливу на суддів. Отже, положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 для цілей застосування окремих положень Закону № 1402 суперечить частинам першої, другій статті 126 Конституції України.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII. Це положення підлягає застосуванню у його первинній редакції, а саме: «Посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджується поетапно: з 1 січня 2011 року — 6 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2012 року — 8 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2013 року — 10 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2014 року — 12 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2015 року — 15 мінімальних заробітних плат».

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII, за яким «суддя, який не здійснює правосуддя (крім випадків тимчасової непрацездатності, перебування судді у щорічній оплачуваній відпустці), не має права на отримання доплат до посадового окладу», для цілей застосування окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402—VIII зі змінами, а саме:

— частини першої статті 55 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами та з неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про його відрядження до іншого суду;

— частини восьмої статті 56, частин першої, другої статті 89 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з обов'язковим проходженням підготовки у Національній школі суддів України для підтримання кваліфікації;

— частини третьої статті 82, частин шостої, сьомої статті 147 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді.

3. Положення частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453—VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192—VIII, які визнані неконституційними пунктами 1, 2 резолютивної частини цього Рішення, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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. 11-r/2018 dated December 4, 2018 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court on the compliance of the provisions of Articles 133.3, 133.10 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» in the wording of the Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Trial» to the Constitution of Ukraine (constitutionality)

The Constitution stipulates that Ukraine is a democratic, law-based state (Article 1); state power in Ukraine is exercised on the principles of its division into legislative, executive and judicial power (Article 6.1); in Ukraine, the principle of the rule of law is recognised and effective, 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 (Articles 8.1, 8.2).

Under the Basic Law, human and citizen's rights and freedoms are protected by the court (Article 55.1); justice in Ukraine is administered exclusively by courts and judges (Articles 124.1, 127.1); independence and inviolability of a judge are guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine; any influence on a judge is prohibited; judge holds an office for an unlimited term; the grounds to dismiss a judge or terminate his/her powers provided by Constitution of Ukraine (Articles 126.1, 126.2, 26.5, 126.6, 126.7); the State ensures funding and proper conditions for the operation of courts and the activity of judges; remuneration of judges is defined by the law on judiciary (Article 130).

The above provisions of the Constitution of Ukraine indicate that it defines fundamental approaches to ensuring the independence and immunity of judges, and, therefore, places them at the highest level of protection — the constitutional level. The laws may extend the scope of the guarantees of independence and immunity of judges, which should be sufficient for them to carry out their activities impartially, objectively and independently.

Stipulation at the constitutional level of the provision, according to which justice in Ukraine is administered exclusively by courts and the provision on independence of judges create the most important guarantee of observance of the constitutional human and citizen's rights and freedoms. Such consolidation is aimed at creating an effective mechanism for the implementation of tasks entrusted to the judicial power, which consist, first of all, in protecting human and citizen's rights and freedoms, ensuring the rule of law and constitutional order in the state.

Consequently, the security of judges at the level of the Constitution is the most important guarantee of the independence of the judiciary, impartial, objective and independent exercise of their duties by judges to protect human and citizen's rights and freedoms, ensuring the rule of law and constitutional order in the state.

Judges administer justice through the exercise of judicial power within the powers that they have been granted in accordance with the Basic Law and the Law on the judiciary. Judges perform their duties on a professional basis, have the same legal status, the basis of which are common elements, regardless of the place of the court in the system of justice or of the administrative position that the judge holds in the court. The uniformity of the legal status of all judges is conditioned, in particular, by the existence of a single procedure for obtaining the status of judge, the entirety of judges' rights and duties, and the uniformity of legal guarantees, which enable judges to be impartial, objective, and independent. The acquisition of the status of a judge also implies the

acquisition of the guarantees of independence provided for by the Constitution and laws.

The Constitution establishes the same legal status of judges through a system of guarantees of ensuring their independence, which is an integral part of their status. The established system of guarantees of the independence of judges is not their personal privilege, it is connected with the acquisition of the status of judge, has a legal purpose, is aimed at protecting the human and citizen's rights and freedoms through the administration of justice by an independent and impartial court (judge).

According to the disputed provisions of Article 133.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» (hereinafter — the Law No. 2453) in the wording of the Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Trial» (hereinafter — the Law No. 192), the official salary of the judge of the local court shall be determined at a rate of 10 minimum wages. The above provision is valid for judges who have not passed the qualification assessment (paragraph 23 of Section XII «Final and Transitional Provisions» of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII (hereinafter — the Law No. 1402)).

The analysis of legal regulation by the Law No. 2453 on the size of the salary of a judge of the local court as the basic component of judicial remuneration indicates that the specified amount, before the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law No. 192, was established by Article 129 «Judicial remuneration» of the Law No. 2453, which, after the adoption of the Law No. 192, became Article 133 of this Law.

The Constitutional Court notes that the Verkhovna Rada by amending the Law No. 2453 by the Laws No. 716, No. 76 and No. 192 periodically changed (decreased) the size of the salary of a judge of a local court as the basic component of the remuneration of a judge. For instance, in accordance with the provisions of Article 129.3 of the Law No. 2453 as amended by the Law «On Amendments to the Law «On the Judiciary and Status of Judges» dated December 19, 2013 No. 716–VII (hereinafter — the Law No. 716), the salary of a judge the local court from January 1, 2013, was 10 minimum wages, and from January 1, 2015, it was supposed to make 15 minimum wages. Yet, according to the Law No. 76, the size of the official salary of a local court judge, established by Article 129.3 of Law No. 2453, as of January 1, 2015, was fixed at the level of 10 minimum wages, determined by law, without indicating the possibility of its further increase. A similar amount of official salary to a judge of a local court is set forth in Article 133.3 of the Law No. 2453 after its revision in the new wording of the Law No. 192.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the Law No. 1402 provides for a separate category of judges — «judges who have not

passed the qualification assessment». As a result, today the question of the size of judicial remuneration is regulated by two laws: the Law No. 2453 as amended by the Law No. 192 for non-qualified judges and the Law No. 1402 for judges who have passed such an assessment.

The legislator, periodically reducing the amount of the salary of a judge of a local court determined by Article 129.3 of the Law No. 2453, and introducing the legal regulation of the issue by two different laws, namely the Law No. 2453 as amended by the Law No. 192 and the Law No. 1402, did not take into account that judges who have not passed the qualification assessment, including for reasons that do not depend on them personally, and receive judge's remuneration under the Law No. 2453 in the wording of the Law No. 192, have not lost the guarantees of their independence envisaged by the Basic Law since they have not been deprived of the status of a judge.

The duty of the state to ensure funding and proper conditions for the operation of courts and the activity of judges, enshrined in Article 130 of the Constitution, is one of the constitutional guarantees of the independence of judges.

The system analysis of the provisions of the Constitution testifies to the fact that they have established the duty of the state to ensure proper working conditions and funding for judges and, consequently, to form and secure at the legislative level such a system of financing, including the amount of remuneration of judges, which would guarantee their independence.

Therefore, the remuneration of judges is a guarantee of the independence of a judge and an integral part of his/her status, which, according to 133.2 of the Law No. 2453 as amended by the Law No. 192, consists of official salary and surcharges for years of service, holding an administrative position in court, academic degree, work that envisages the access to state secrets.

The reduction by the legislature of the size of the official salary of a judge leads to a reduction in the amount of judicial remuneration, which, in turn, constitutes an encroachment on the guarantee the independence of a judge in the form of material support and a prerequisite for influence both on the judge and on the judiciary as a whole.

According to the provisions of Article 133.10 of the Law No. 2453 in the wording of the Law No. 192, a judge who does not administer justice shall not be entitled to receive the surcharges to the official salary. This provision envisages two exceptions when a judge who does not administer justice receives all surcharges to the official salary, i.e. temporary incapacitation, and annual paid leave).

The Law No. 2453, as amended by the Law No. 192, provides for a number of cases where a judge does not administer justice.

The Constitutional Court draws attention to the fact that the question of obtaining by judge of a remuneration before passing his/her qualification assessment is regulated by the Law No. 2453 as amended by the Law No. 192, and cases when such a judge does not administer justice are determined by the Law No. 1402.

However, if the deprivation of a judge's right to receive surcharges to the official salary can be considered expedient and justified, in particular, in case of bringing him/her to criminal or disciplinary responsibility, which results in the removal of a judge from office or from the administration of justice, the deprivation of a judge of this right when he/she does not administer justice due to circumstances that do not depend on him/her personally or are not related to his/her behaviour, as follows from the content of the provision of Article 133.10 of the Law No. 2453 in the wording of the Law No. 192, is unfair, unjustified and unreasonable.

The approach applied by the legislator in the provision of Article 133.10 of the Law No. 2453 in the wording of the Law No. 192, to the unification of all cases in which a judge who does not administer justice, does not have the right to receive surcharges to the official salary cannot be considered justified, fair and reasonable, since this approach does not take into account the peculiarities of each category of grounds for non-administration of justice, the degree of such grounds being determined by the behaviour of a judge and other legislatively determined circumstances, and thus unjustifiably leads to a narrowing of the scope of guarantees of independence in the form of a decrease in the level of their material security.

The Constitutional Court notes that the constitutional consolidation of the guarantees of the independence of judges is aimed at making any attempts to influence the judge impossible. Such influence is unacceptable in view of the provisions of Article 126.2 of the Constitution.

The Constitutional Court holds that the legal regulation established by the provision of Article 133.10 of the Law No. 2453 in the wording of the Law No. 192, which applies to judges who do not administer justice due to circumstances that do not depend on them personally or are not caused by their behaviour, restricts the content and scope of the guarantees the independence of judges, poses a threat to the independence of both judges and the judiciary on the whole, as well as the preconditions for influence on judges.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the provision of Article 133.3 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI in the wording of Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Trial» dated February 12, 2015 No. 192–VIII.

This provision shall be applied in its original wording, namely: «The official salary of the judge of the local court judge shall be determined at a rate of 15 minimum wages established by law, which shall be implemented in stages: from January 1, 2011 — 6 minimum wages; from January 1, 2012 — 8 minimum wages; from January 1, 2013 — 10 minimum wages; from January 1, 2014 — 12 minimum wages; from January 1, 2015 — 15 minimum wages».

To declare as incompatible with the Constitution of Ukraine (unconstitutional), the provision of Article 133.10 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI in the wording of Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Trial» dated February 12, 2015 No. 192–VIII, according to which «a judge who does not administer justice (except for the reasons of temporary incapacitation, annual paid leave) shall not be entitled to receive the surcharges to the official salary» for the purpose of applying certain provisions of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» dated June 2, 2016 No. 1402–VIII with amendments, namely:

– Article 55.1 concerning failure of a judge to administer justice in the respective court due to impossibility to exercise justice in a relevant court, termination of operations of a court due to natural calamity, military actions, measures to fight terrorism or other extraordinary circumstances and failure to adopt a decision on his or her transfer to another court, for reasons independent of the judge, within the established terms;

– Articles 56.8, 89.1, 89.2 concerning failure of a judge to render justice in connection with mandatory training at the National School of Judges of Ukraine to maintain his or her competences qualification;

– Articles 82.3, 147.6, 147.7 concerning failure of a judge to render justice due to non-adoption of a decision to transfer a judge to a position of a judge in another court of the same or a lower level in cases of reorganisation, liquidation or termination of work of a court in which such judge holds a position for reasons independent of the judge within the established terms.

2. The provisions of Articles 133.3, 133.10 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and Status of Judges» dated July 7, 2010 No. 2453–VI in the wording of Law of Ukraine «On Ensuring the Right to a Fair Trial» dated February 12, 2015 No. 192–VIII, declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-rp/99 dated June 24, 1999 in case upon the constitutional petition of the Supreme Court

of Ukraine on the compliance of the provisions of Articles 19, 42 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 1999» to the Constitution of Ukraine (constitutionality) (case on financing of judges);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-rp/2002 dated March 20, 2002 in case upon the constitutional petition of 55 People’s Deputies on conformity of the provisions contained in Articles 58, 60 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2001» and paragraphs 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.8, 1.9 of Article 58 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2001», and clause 1.1. of the Law of Ukraine «On Some Measures for the Budget Funds Saving» with the Constitution of Ukraine (case on benefits, compensation and guarantees);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 19-rp/2004 dated December 1, 2004 in case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the official interpretation of the provisions of Articles 126.1 and 126.2 of the Constitution of Ukraine and Article 13.2 of the Law of Ukraine «On the Status of Judges» (the case on the independence of judges as a part of their status);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-rp/2005 dated October 11, 2005 in case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine and 50 People’s Deputies of Ukraine on conformity with the Constitution (constitutionality) of paragraphs 13.3 and 13.4 of Section XV «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On General Mandatory State Pension Insurance» and the official interpretation of the provisions of Article 11.3 of the Law of Ukraine «On Status of Judges» (case on the pension level and monthly lifetime monetary allowance);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-rp/2013 dated June 3, 2013 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning the conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of separate provisions of Article 2, second paragraph of item 2 of Chapter II «Final and Transitional Provisions» of the Law «On Measures Concerning Legislative Provision of the Reformation of the Pension System», Article 138 of the Law «On Judicial System and Status of Judges» (case on changing conditions of pension payment and lifelong monthly monetary allowance of retired judges);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 8, 2016 No. 4-rp/2016 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning conformity of the provisions of Articles 141.3, 141.5.1, 141.5.2, 141.5.4, 141.6 of the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» and provisions of item 5 of Chapter III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pensions» to the Constitution of Ukraine

(constitutionality) (the case of lifelong monthly monetary allowance of retired judges);

Montreal Declaration, Universal Declaration on the Independence of Justice (First World Conference on the Independence of Justice held at Montreal (Quebec, Canada) on June 10, 1983);

General principles of the independence of the judiciary (approved by UN General Assembly Resolutions 40/32 and 40/146 of 29 November and 13 December 1985);

Recommendations for the effective implementation of the basic principles of the independence of the judiciary (adopted by Resolution of the Economic and Social Council of UN 1989/60 and approved by United Nations General Assembly Resolution 44/162 of 15 December 1989);

European Statute of a Judge (approved by the European Association of Judges in 1993);

European Charter on the Status of Judges (July 10, 1998);

The Universal Charter of the Judge (adopted by International Association of Judges in Taipei (Taiwan) on November 17, 1999);

Conclusions «Economics, Jurisdiction and Independence» (endorsed by the First Expert Commission of the International Association of Judges, Montevideo, November 21–24, 2005).

Dissenting opinion

Judge of the Constitutional Court of Ukraine O. Kasminin delivered dissenting opinion.

ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Касмініна О. В.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням Верховного Суду України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України
«Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України
«Про забезпечення права на справедливий суд»**

Конституційний Суд України (далі — Суд) 4 грудня 2018 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» за № 11-р/2018 (далі — Рішення).

Рішенням положення частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI (далі — Закон № 2453) у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року № 192–VIII (далі — Закон № 192) було визнане таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) та підлягає застосуванню у його первинній редакції, а саме: «Посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджується поетапно: з 1 січня 2011 року — 6 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2012 року — 8 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2013 року — 10 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2014 року — 12 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2015 року — 15 мінімальних заробітних плат».

Також Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192, за яким «суддя, який не здійснює правосуддя (крім випадків тимчасової непрацездатності, перебування судді у щорічній оплачуваній відпустці), не має права на отримання доплат до посадового окладу», для цілей застосування окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі — Закон № 1402) зі змінами, а саме:

— частини першої статті 55 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичай-

ними обставинами та з неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про його відрядження до іншого суду;

— частини восьмої статті 56, частин першої, другої статті 89 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з обов'язковим проходженням підготовки у Національній школі суддів України для підтримання кваліфікації;

— частини третьої статті 82, частин шостої, сьомої статті 147 щодо нездійснення суддею правосуддя у зв'язку з неприйняттям, з незалежних від судді причин, у встановлені строки рішення про переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді.

З висновками Рішення погоджуюсь, проте не підтримую позицію Суду в частині встановлення випадків для застосування неконституційності положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192. Тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення.

До внесення змін Законом № 192 до Закону № 2453 доплати до посадового окладу регулювались статтею 129 Закону № 2453 в редакції Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, а саме частиною дев'ятою, за якою судді з моменту закінчення його повноважень до моменту прийняття рішення про його звільнення (відставку) здійснюється виплата суддівської винагороди у розмірі однієї мінімальної заробітної плати у розрахунку за повний календарний місяць. Тобто визначався конкретний випадок невиконання судді, який не здійснює правосуддя, суддівської винагороди в повному обсязі. Я не порушую питання про відповідність Конституції України (конституційність) цієї норми, проте варто зазначити, що в попередньому правовому механізмі було конкретизовано випадки доплат до посадового окладу, що більш повно відстоювало єдиний статус судді.

Розглядаючи питання щодо права судді на доплату до посадового окладу, Суд поділив випадки, коли суддя не здійснює правосуддя, на дві категорії. До першої категорії належать випадки, коли нездійснення правосуддя обумовлене поведінкою самого судді, до другої — коли нездійснення правосуддя не обумовлене його поведінкою. Суд дав право суддям на отримання таких доплат у випадках, коли суддя не здійснює правосуддя, передбачених другою категорією. Проте така градація за двома категоріями призводить до порушення єдиного ста-

туса судді, а отже, незалежності суддів, гарантованої Конституцією України.

Так, у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Суд зазначив, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів; незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). Таку позицію було підтримано й у Рішенні Суду, а також вказано, що Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності, яка є невід'ємною складовою їхнього статусу; встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм, вона пов'язана з набуттям статусу судді, має юридичне призначення, спрямоване на захист прав і свобод людини і громадянина через здійснення правосуддя незалежним і безстороннім судом (суддею) (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини). Проте викладене не узгоджується з висновком, до якого дійшов Суд у Рішенні.

У Рішенні від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 Суд зазначав, що «визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу.. Такими гарантіями є надання їм за рахунок держави матеріального забезпечення (суддівська винагорода, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо)...» (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Враховуючи юридичні позиції Суду, можна дійти висновку, що рівень суддівської винагороди є гарантією незалежності суддів і ненадання суддям, які не здійснюють правосуддя з причин, обумовлених їх поведінкою, права на отримання доплат до посадового окладу призводить до порушення єдиного статусу судді, їх незалежності та гарантій, передбачених Конституцією України.

Також хотів би звернути увагу на те, що позбавлення інших суддів права отримувати доплати до посадового окладу можна розцінювати як дисциплінарне стягнення без вчинення суддею дисциплінарного проступку з порушенням принципу, за яким нікого не можна карати без встановлення вини.

Крім того, на сьогодні в законодавстві України відсутній вичерпний перелік випадків, коли судді не здійснюють правосуддя через обставини, що не залежать від них особисто або не обумовлені їхньою поведінкою. Перелік випадків щодо нездійснення суддями правосуддя, які зазначив Суд у Рішенні, було виокремлено в результаті аналізу

Закону № 1402. Проте законодавство України щодо здійснення правосуддя та порядку роботи судової гілки влади має еволюційний та динамічний характер, що в майбутньому може призвести до випадків, які не були вказані Судом. Тому, на мою думку, Суд для повноти і об'єктивності, досконалості розгляду справи повинен був визнати положення частини десятої статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 неконституційним у цілому, що, до речі, і просив суб'єкт права на конституційне подання.

Також хотів би наголосити на тому, що згідно з частиною другою статті 133 Закону № 2453 у редакції Закону № 192 передбачено, що суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за:

- 1) вислугу років;
- 2) перебування на адміністративній посаді;
- 3) науковий ступінь;
- 4) роботу, що передбачає доступ до державної таємниці.

З аналізу вказаної норми вбачається, що є види доплат до посадового окладу (за вислугу років, за науковий ступінь), які жодним чином не пов'язані безпосередньо зі здійсненням суддею правосуддя, а також з його нездійсненням, що є ще одним аргументом на підтримку визнання неконституційним положення частини десятої Закону № 2453 в редакції Закону № 192 в цілому.

Враховуючи викладене, вважаю, що Суд повинен був визнати частину десяту Закону № 2453 в редакції Закону № 192 такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) в цілому без передбачення конкретних підстав нездійснення правосуддя суддею з метою непорушення єдиного статусу всіх суддів та захисту гарантій незалежності судді, передбачених Конституцією України.

Суддя

Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей)

м. Київ
18 грудня 2018 року
№ 12-р/2018

Справа № 1-6/2018 (2791/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

Заслухавши суддю-доповідача Саса С. В., представників суб'єкта права на конституційне подання — народних депутатів України Німченка В. І., Королевську Н. Ю., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А. О., представників Кабінету Міністрів України: заступника Міністра фінансів

України — керівника апарату Капінуса Є. В., заступника Міністра соціальної політики України Мушиніна В. В., заступника Міністра юстиції України з питань виконавчої служби Шкляра С. В., та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — 50 народних депутатів України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», прийнятого Верховною Радою України 28 грудня 2014 року за № 76—VIII, (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 6, ст. 40) (далі — Закон № 76).

Згідно з пунктом 9 розділу I Закону № 76 внесено зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551—XII зі змінами (далі — Закон № 3551), а саме:

«1) у статті 14:

пункти 7 та 16 частини першої виключити;
доповнити частиною шостою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктами 1, 2, 4, 5, 6 та 18 частини першої цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

2) у статті 15:

пункти 7 та 18 частини першої виключити;
доповнити частиною сьомою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктами 1, 2, 4, 5, 6 та 20 частини першої цієї статті надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 16:

у частині першій:

у пункті 6 слова «з компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу і назад» і «розмір та порядок виплати компенсації» виключити;

пункти 15 та 16 виключити;

доповнити частиною другою такого змісту:

«Установити, що пільги, передбачені пунктами 4, 5, 7 та 12 цієї статті, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».

Автори клопотання стверджують, що пунктом 9 розділу I Закону № 76 скасовано окремі пільги для учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, та осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, а також звужено зміст та обсяг прав цих громадян, оскільки можливість отримання деяких пільг ставиться в залежність від розміру середньомісячного сукупного доходу членів їхніх сімей. З огляду на це народні депутати України вважають, що пункт 9 розділу I Закону № 76 не відповідає статтям 8, 21, частинам другій, третій статті 22, статті 46 Конституції України.

Під час розгляду справи Конституційним Судом України до статті 15 Закону № 3551 внесено зміни.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо виплати одноразової грошової допомоги волонтерам, добровольцям, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, та членам сімей загиблих» від 3 листопада 2015 року № 735—VIII статтю 15 Закону № 3551 після частини шостої доповнено новою частиною; у зв'язку з цим частину сьому вважати частиною восьмою.

Законом України «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо посилення соціального захисту членів сімей загиблих» від 2 лютого 2016 року № 967—VIII статтю 15 Закону № 3551 доповнено частиною дев'ятою.

Законом України «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо надання членам сімей загиблих пільг без урахування середньомісячного сукупного доходу сім'ї» від 13 квітня 2017 року № 2014—VIII, який набрав чинності з 1 липня 2017 року, частини восьму та дев'яту статті 15 Закону № 3551 виключено.

Отже, після внесення зазначених змін предметом конституційного контролю є абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону № 76, частина шоста статті 14, частина друга статті 16 Закону № 3551.

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

В Основному Законі України встановлено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3).

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

Відповідно до Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17); захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята статті 17).

3. Стаття 17 Конституції України міститься у розділі I «Загальні засади», який визначає такі основи конституційного ладу в Україні, як, зокрема, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність України, захист яких є справою всього Українського народу. Наведене свідчить про засадничий характер положень цієї статті, у тому числі щодо соціального захисту осіб, на яких покладається обов'язок захищати суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України.

Виходячи зі змісту статей 17, 65 Основного Закону України Конституційний Суд України вважає, що громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції. Тож держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення.

Щодо осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей частиною п'ятою статті 17 Конституції України передбачено особливий

соціальний захист, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України.

Отже, закріплення в Конституції України обов'язку держави щодо забезпечення соціального захисту громадян України, які захищають Вітчизну, суверенітет і територіальну цілісність України, є запорукою його реалізації державою та недопущення зниження рівня соціального захисту цих осіб та членів їхніх сімей.

4. Конституційний Суд України у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 виходячи з того, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65 Конституції України), а ветеранами війни є особи, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав (частина перша статті 4 Закону № 3551), сформулював юридичну позицію, згідно з якою «на осіб, які за Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» належать до ветеранів війни, повинні поширюватися гарантії державного соціального захисту відповідно до положень частини п'ятої статті 17 Конституції України» (абзаци одинадцятий, тринадцятий пункту 6 мотивувальної частини).

Відповідно до частини другої статті 4 Закону № 3551 ветеранами війни є учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники війни.

Верховна Рада України шляхом внесення змін до Закону № 3551 розширила переліки осіб, які належать до ветеранів війни, зокрема:

— до учасників бойових дій віднесено військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, а також осіб, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх

справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів (пункти 19, 20 частини першої статті 6 Закону № 3551);

— до переліку осіб, які належать до осіб з інвалідністю внаслідок війни, включено військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України та стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, під час безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, осіб зі складу добровольчих формувань, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, а також працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції, до забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, та осіб, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) вказані заходи, і стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах та у період її проведення, під час забезпечення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів (пункти 11–14 частини другої статті 7 Закону № 3551);

— до учасників війни віднесено працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у порядку, встановленому законодавством, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії

Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, у порядку, встановленому законодавством (абзац перший пункту 13 статті 9 Закону № 3551).

Законом № 3551 визначено юридичний статус і гарантії соціального захисту не лише учасників бойових дій, осіб з інвалідністю внаслідок війни, учасників війни, а й осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551.

Згідно зі статтею 11 Закону № 3551 особами, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, вважаються особи, нагороджені орденом Героїв Небесної Сотні, Герої Радянського Союзу, повні кавалери ордена Слави, особи, нагороджені чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Герої Соціалістичної Праці, удостоєні цього звання за працю в період Другої світової війни.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про державні нагороди України» підстави для нагородження, опис державної нагороди України, а також порядок нагородження, вручення, носіння державних нагород України та інші правила визначаються в статутах і положеннях про державні нагороди України, які затверджує Президент України.

Аналіз підстав для нагородження осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, свідчить про те, що ці особи брали участь у захисті Батьківщини.

Відповідно до статті 10 Закону № 3551 його чинність поширюється на сім'ї осіб, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав і загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, не отримавши юридичного статусу ветеранів війни, зокрема сім'ї військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, осіб, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення антитерористичної операції (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність), сім'ї осіб, які перебували у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, і загинули (пропали безвісти) або померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час участі в антитерористичній операції, під час безпосередньої участі у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, у забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів (пункт 1), а також на членів сімей померлих ветеранів війни (пункти 2–4).

Отже, до категорії осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, належать члени сімей осіб, які загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час захисту Вітчизни, її незалежності та територіальної цілісності, та члени сімей померлих ветеранів війни, тому дія частини п'ятої статті 17 Конституції України поширюється на зазначену категорію осіб.

З огляду на вказане Конституційний Суд України, розвиваючи і конкретизуючи юридичну позицію, викладену в Рішенні від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004, вважає, що припис частини п'ятої статті 17 Конституції України слід розуміти як такий, що покладає на державу обов'язок забезпечувати також соціальний захист громадян України – ветеранів війни, у тому числі осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та членів сімей осіб, які захищали Вітчизну, її незалежність, суверенітет та територіальну цілісність.

5. У Законі № 3551 передбачено пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них (стаття 12), особам з інвалідністю внаслідок війни (стаття 13), учасникам війни (стаття 14), особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551 (стаття 15), особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (стаття 16), постраждалим учасникам Революції Гідності (стаття 16¹).

Встановлення пільг ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, є одним із засобів реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту осіб, які захищали Батьківщину, її суверенітет і територіальну цілісність, та членів їхніх сімей. Держава не може в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності. Невиконання державою соціальних зобов'язань щодо ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, підриває довіру до держави.

Конституційний Суд України вважає, що соціальний захист ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, спрямований на забезпечення їм достатнього життєвого рівня. Обмеження або скасування пільг для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, без рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо соціального захисту осіб, які захищали Вітчизну, та членів їхніх сімей. У разі зміни правового регулювання набуті вказаними особами пільги чи інші гарантії соціального захисту повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації. Обмеження або скасування таких пільг, інших гарантій

соціального захисту можливе лише у разі запровадження рівноцінних або більш сприятливих умов соціального захисту.

6. Пунктом 9 розділу I Закону № 76, конституційність якого оспороюють народні депутати України, внесено зміни до статей 14, 15, 16 Закону № 3551, якими передбачено пільги для учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, та осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною.

Абзацом другим підпункту 1, абзацом другим підпункту 2, абзацами другим, третім, четвертим підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону № 76 виключено положення статей 14, 15, 16 Закону № 3551, які передбачали пільги на проїзд для учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною.

Частиною шостою статті 14, частиною другою статті 16 Закону № 3551 у редакції Закону № 76 передбачено, що окремі пільги надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до частини шостої статті 14 Закону № 3551 для учасників війни зазначена умова встановлена для отримання таких пільг: безплатне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів та виробів медичного призначення за рецептами лікарів (пункт 1 частини першої статті 14); безплатне першочергове зубопротезування (за винятком протезування з дорогоцінних металів) (пункт 2 частини першої статті 14); 50-процентна знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю) (пункт 4 частини першої статті 14); 50-процентна знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленим балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання (абзац перший пункту 5 частини першої статті 14); 50-процентна знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення (пункт 6 частини першої статті 14); позачергове користування всіма послугами зв'язку та позачергове встановлення телефонів (оплата у розмірі 20 процентів від тарифів вартості основних та 50 процентів — додатко-

вих робіт); абонементна плата за користування телефоном встановлюється у розмірі 50 процентів від затверджених тарифів (абзац перший пункту 18 частини першої статті 14).

Згідно з частиною другою статті 16 Закону № 3551 особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, лише за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, надаються такі пільги: першочергове безплатне забезпечення ліками, лікарськими засобами, імунобіологічними препаратами та виробами медичного призначення, що придбані за рецептами лікаря, доставка за його висновком ліків додому (пункт 4 частини першої статті 16); безплатне виготовлення і ремонт зубних протезів (крім виготовлених з дорогоцінних металів) (пункт 5 частини першої статті 16); звільнення передбачених цією статтею осіб і членів їх сімей, які проживають разом з ними, від квартирної плати незалежно від форми власності житлового фонду, від оплати комунальних послуг (водопостачання, каналізація, газ, електроенергія, гаряче водопостачання, центральне опалення, а в будинках, що не мають центрального опалення, — надання палива, придбаного у межах норм, установлених для продажу населенню, та інші види комунальних послуг), від оплати скрапленого балонного газу для побутових потреб, від плати за користування домашнім телефоном і позавідомчою охоронною сигналізацією житла незалежно від виду житлового фонду; зазначені пільги зберігаються за дружиною (чоловіком), батьками померлих осіб, нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні, Героїв Радянського Союзу, повних кавалерів ордена Слави, осіб, нагороджених чотирма і більше медалями «За відвагу», а також Героїв Соціалістичної Праці, які удостоєні цього звання за працю в період Другої світової війни, незалежно від часу їх смерті (пункт 7 частини першої статті 16); позачергове користування всіма видами послуг зв'язку, позачергове і безплатне встановлення домашніх телефонів, позачергове і безплатне обладнання житла засобами позавідомчої охоронної сигналізації (пункт 12 частини першої статті 16).

Згідно з підпунктом 169.4.1 пункту 169.4 статті 169 Податкового кодексу України право на податкову соціальну пільгу мають особи, місячний дохід яких не перевищує суми, що дорівнює розміру місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 гривень.

Отже, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців перевищує величину доходу,

який дає право на податкову соціальну пільгу, низка пільг учасникам війни, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, не надається. Тобто наслідком запровадження умови для надання окремих пільг стало їх скасування для певного кола осіб.

Крім того, встановивши у частині шостій статті 14, частині другій статті 16 Закону № 3551 умову для отримання окремих пільг, держава перебрала обов'язок щодо соціального захисту учасників війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, на членів їхніх сімей, що не відповідає суті конституційних гарантій щодо забезпечення соціального захисту цих осіб. Такий підхід нівелює позитивний обов'язок держави щодо соціального захисту вказаних осіб та членів їхніх сімей у розумінні частини п'ятої статті 17 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що забезпечення державою соціального захисту осіб, які відповідно до обов'язку, покладеного на них частиною першою статті 65 Конституції України, захищали Вітчизну, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України, та членів їхніх сімей згідно з частиною п'ятою статті 17 Конституції України в поєднанні з частиною першою цієї статті означає, що надання пільг, інших гарантій соціального захисту ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність Закону № 3551, не має залежати від матеріального становища їхніх сімей та не повинне обумовлюватися відсутністю фінансових можливостей держави.

Дослідивши матеріали справи та законодавство України у сфері соціального захисту громадян, Конституційний Суд України дійшов висновку, що рівноцінної заміни або компенсації скасованих пільг для учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, законодавець не передбачив.

Обмеження або скасування положеннями Закону № 76, які є предметом конституційного контролю, пільг, установлених Законом № 3551, фактично є відмовою держави від її зобов'язань, передбачених частиною п'ятою статті 17 Конституції України, щодо соціального захисту осіб, які захищали Вітчизну, та членів їхніх сімей.

Таким чином, підпунктами 1, 3, абзацом другим підпункту 2 пункту 9 розділу I Закону № 76 знижено досягнутий рівень соціального захисту учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною. У зв'язку з цим абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону № 76, якими виключено положення Закону № 3551 щодо пільг на проїзд для учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність

Закону № 3551, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та частина шоста статті 14, частина друга статті 16 Закону № 3551, якими встановлено умову для отримання окремих пільг, суперечать частинам першій, п'ятій статті 17 Основного Закону України.

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

Суб'єкт права на конституційне подання порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності), зокрема, абзаців третього, четвертого підпункту 2 пункту 9 розділу I Закону № 76, згідно з якими статтю 15 Закону № 3551 доповнено частиною сьомою.

У зв'язку з доповненням статті 15 Закону № 3551 після частини шостої новою частиною відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо виплати одноразової грошової допомоги волонтерам, добровольцям, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, та членам сімей загиблих» від 3 листопада 2015 року № 735–VIII частину сьому цієї статті слід вважати частиною восьмою.

Законом України «Про внесення змін до статті 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо надання членам сімей загиблих пільг без урахування середньомісячного сукупного доходу сім'ї» від 13 квітня 2017 року № 2014–VIII, який набрав чинності з 1 липня 2017 року, виключено частини восьму та дев'яту статті 15 Закону № 3551.

Внаслідок зазначених законодавчих змін частина сьома статті 15 Закону № 3551 у редакції Закону № 76 втратила чинність, що є підставою для закриття конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України».

8. Конституційний Суд України виходить із того, що для відновлення попереднього рівня соціального захисту учасників війни, осіб, на яких поширюється чинність Закону № 3551, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, або встановлення альтернативних варіантів компенсації скасованих пільг потрібно передбачити кошти у Державному бюджеті України, внести відповідні зміни до законів України.

Отже, встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) абзацу другого підпункту 1, абзацу другого підпункту 2, абзаців другого, третього, четвертого підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону № 76, частини шостої статті 14, частини другої статті 16 Закону № 3551, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності цими положеннями на три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 51, 52, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

— абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII;

— частину шосту статті 14, частину другу статті 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII зі змінами.

2. Абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, частина шоста статті 14, частина друга статті 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. У зв'язку з тим, що абзац другий підпункту 1, абзац другий підпункту 2, абзаци другий, третій, четвертий підпункту 3 пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, згідно з якими виключено окремі положення Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII зі змінами, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом

України цього Рішення, застосуванню підлягатимуть пункти 7, 16 частини першої статті 14, пункти 7, 18 частини першої статті 15, пункти 6, 15, 16 частини першої статті 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–XII у редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

4. Закрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзаців третього, четвертого підпункту 2 пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII на підставі пункту 5 статті 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» — втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-r/2018 dated December 18, 2018 in the case upon the constitutional petition of 50 People's Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014 (the case on the social protection of veterans of war and members of their families)

The subject of the right to constitutional petition — 50 People's Deputies of Ukraine — appealed to the Constitutional Court with a petition to consider the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» adopted by the

Verkhovna Rada of Ukraine on December 28, 2014, No. 76–VIII (hereinafter — Law No.76).

According to clause 9 of Chapter I of Law No. 76, the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» No. 3551–XII dated October 22, 1993, with amendments (hereinafter — Law No. 3551) was amended.

Proceeding from the content of Articles 17, 65 of the Fundamental Law, the Constitutional Court considers that the citizens of Ukraine who protect the Motherland, the independence and territorial integrity of Ukraine, perform constitutionally significant functions. Therefore, the state must grant them and their family members a special status and provide additional guarantees of social protection in accordance with Article 17.5 of the Constitution both during and after the service.

Article 17.5 of the Constitution provides for special social protection for persons entrusted with the duty to protect Ukraine, its independence and territorial integrity as well as members of their families, which is not limited to the conditions and the level established in Article 46 of the Fundamental Law.

Consequently, the consolidation in the Constitution of the duty of the state to ensure the social protection of Ukrainian citizens protecting the Motherland, the sovereignty and territorial integrity of Ukraine is a guarantee of its implementation by the state and of preventing a decrease in the level of social protection of these individuals and their family members.

The category of persons covered by the Law No. 3551 includes family members of those who perished (are missing), died as a result of injury, contusions or injuries obtained when protecting the Motherland, its independence and territorial integrity, and members of the families of the deceased war veterans, therefore the effect of Article 17.5 of the Constitution applies to this category of persons.

The prescription of Article 17.5 of the Constitution should be understood as requiring the state to ensure also the social protection of Ukrainian citizens-veterans of war, including those who have special merits to the Motherland, and family members of persons who defended the Motherland, its independence, sovereignty and territorial integrity.

The Law No. 3551 provides benefits to combatants and persons equated to them (Article 12), persons with disabilities as a result of the war (Article 13), war participants (Article 14), persons covered by Law No. 3551 (Article 15), persons who have special merits before the Motherland (Article 16), victims of the Revolution of Dignity (Article 161).

The establishment of privileges for veterans of war, persons covered by the Law No. 3551, is one of the means of implementing the constitutional duty

of the state to ensure social protection of persons protecting the Motherland, its sovereignty and territorial integrity, and members of their families. The state cannot unilaterally waive the obligation to social protection of persons who have already fulfilled their duty to the state in defence of its sovereignty and territorial integrity. Failure by the state to fulfil social obligations regarding veterans of war, persons covered by the Law No. 3551, undermines trust in the state.

The Constitutional Court considers that the social protection of war veterans, the persons covered by the Law No. 3551, is aimed at providing them with an adequate standard of living. Restriction or abolition of privileges for veterans of war, persons covered by the Law No. 3551, without equivalent replacement or compensation, is a violation of the state's obligations regarding the social protection of defenders of the Motherland and members of their families. In the event of a change in the legal regulation acquired by these persons, benefits or other guarantees of social protection should be preserved with the possibility of their implementation. Restriction or cancellation of such benefits and other guarantees of social protection is possible only in case of the introduction of equivalent or more favourable conditions of social protection.

Clause 9 of Chapter I of the Law No. 76, the constitutionality of which is contested by the People's Deputies of Ukraine, introduced amendments to Articles 14, 15, 16 of the Law No. 3551, which provide for privileges for war participants, persons covered by Law No. 3551, and persons who have special merits to the Motherland.

If the average monthly total income per family calculated per person for the previous six months exceeds the amount of income that gives the right to a tax social benefit, a number of privileges to the participants in the war, individuals who have special merits to the Motherland, is not provided. That is, the consequence of introducing the conditions for the granting of certain privileges was their cancellation for a certain circle of persons.

In addition, by establishing in Articles 14.6, 16.2 of the Law No. 3551 of the condition for obtaining certain privileges, the state transferred the responsibility for the social protection of the participants in the war, persons who have special merits to their Motherland, to members of their families, which does not correspond to the essence of the constitutional guarantees regarding provision of social protection of these persons. Such an approach outweighs the positive obligation of the state regarding the social protection of these individuals and members of their families in the sense of Article 17.5 of the Constitution.

The Constitutional Court considers that the provision by the state of social protection of persons who, in accordance with the obligation imposed

on them by Article 65.1 of the Constitution, defended the Motherland, the sovereignty, territorial integrity and inviolability of Ukraine and their family members in accordance with Article 17.5 of the Constitution in conjunction with Article 17.1 means that the provision of benefits and other guarantees of social protection to war veterans, persons covered by the Law No. 3551, should not depend on the financial situation of their families and should not be conditioned by the absence financial capacity of the state.

The restriction or cancellation of the provisions of the Law No. 76, which are the subject of constitutional control, of the privileges established by Law No. 3551, is in effect a refusal of the state from its obligations under Article 17.5 of the Constitution with regard to the social protection of defenders of Motherland and members of their families.

As a result of the legislative changes, Article 15.7 of the Law No. 3551 as amended by Law No. 76 lost its effect, which is the basis for termination of the constitutional proceedings in the case in this part in accordance with Article 62.5 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine».

The Constitutional Court proceeds from the fact that in order to restore the previous level of social protection of war participants, persons subject to the Law No. 3551, persons who have special merits before the Motherland, or to establish alternative options for the compensation of the cancelled privileges, it is necessary to provide funds in the State Budget, to make appropriate changes to laws.

Thus, having established non-conformity to the Constitution (unconstitutionality) of sub-clauses 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 3.4 of clause 9 of Chapter I of Law No. 76, Articles 14.6 and 16.2 of Law No. 3551, the Constitutional Court considers it expedient to postpone the loss of effect of these provisions for three months from the date of adoption of the decision on their unconstitutionality by Constitutional Court.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to declare as non-conforming to the Constitution (unconstitutional):

— sub-clauses 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 3.4 of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76—VIII dated December 28, 2014;

— Articles 14.6, 16.2 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» No. 3551—XII dated October 22, 1993 with amendments.

Sub-clauses 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 3.4 of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76—VIII dated December 28, 2014, Articles 14.6, and 16.2 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» No. 3551—XII dated October 22, 1993 with amendments,

declared unconstitutional, shall cease to be valid three months after the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court.

Given that sub-clauses 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 3.4 of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014, Articles 14.6, and 16.2 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» No. 3551–XII dated October 22, 1993 with amendments, shall cease to be valid three months after the date of adoption by the Constitutional Court of this Decision, Articles 14.1.7, 14.1.16, 15.1.7, 15.1.18, 16.1.6, 16.1.15, 16.1.16 of the Law «On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection» No. 3551–XII dated October 22, 1993 in the wording before amendments to the Law of Ukraine «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014 shall be applied.

To terminate the constitutional proceedings in the case upon the constitutional petition of 50 People’s Deputies of Ukraine on conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of sub-clauses 2.3, 2.4 of clause 9 of Chapter I of the Law «On Introducing Amendments and Declaring Invalid Some Legislative Acts of Ukraine» No. 76–VIII dated December 28, 2014 on the basis of Article 62.5 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», i.e. the loss of the validity of an act (its separate provisions), concerning which the issue of compliance with the Constitution has been raised.

Reference:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 20-рп/2004 dated December 1, 2004 in the case upon the constitutional petition of 54 People’s Deputies of Ukraine concerning the conformity to the Constitution (constitutionality) of Articles 44, 47, 78 and 80 of the Law «On the 2004 State Budget of Ukraine» and the constitutional petition of the Supreme Court concerning the conformity to the Constitution (constitutionality) of Articles 78.2, 78.3 and 78.4 of the Law «On the 2004 State Budget of Ukraine» (the case on suspension or restriction of benefits, compensations and guarantees).

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень шостого речення частини першої статті 13
Закону України «Про психіатричну допомогу»**

м. Київ
20 грудня 2018 року
№ 13-р/2018

Справа № 1-170/2018 (1114/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 19, ст. 143) зі змінами.

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

установив:

1. Суб’єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають

Конституції України (є неконституційними), положення шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III зі змінами (далі — Закон), якими передбачено, що особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, яке ухвалюється не пізніше 24 годин з моменту звернення до цього органу законного представника зазначеної особи і може бути оскаржено відповідно до закону, у тому числі до суду.

На думку автора клопотання, порядок госпіталізації зазначених недієздатних осіб без рішення суду позбавляє цих осіб конституційних гарантій захисту їхніх прав і свобод, встановлених статтями 29, 55 Основного Закону України. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини також вважає, що парламент Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання психіатричної допомоги» від 14 листопада 2017 року № 2205–VIII (далі — Закон № 2205) вніс зміни до частини першої статті 13 Закону, які суперечать юридичній позиції Конституційного Суду України, викладеній у його Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень та порушив вимоги частини другої статті 8, частини другої статті 150 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року.

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

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

Конституцією України встановлено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151²); 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 (частина перша статті 152).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України «рішення Конституційного Суду України незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України. Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними. Рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (частина друга статті 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (частина друга статті 8)... Проте додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання» (абзаци другий, третій, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000); «закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені» (частина друга статті 150 Конституції України). Повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України)» (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Положення статті 150 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, витлумачені у зазначених рішеннях Конституційного Суду України, передбачали, що рішення Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України «є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені».

Така юридична природа рішень Конституційного Суду України відображена в положеннях статті 151² Основного Закону України.

2.2. Питання госпіталізації недієздатної особи без її усвідомленої згоди до закладу з надання психіатричної допомоги Конституційний Суд України вже розглядав у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону в первинній редакції (Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III), згідно з яким «особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна».

За наслідками розгляду зазначеного питання Конституційний Суд України дійшов висновку про необхідність здійснення судового контролю над втручанням у право на свободу та особисту недоторканність недієздатної особи під час її госпіталізації до психіатричного закладу без її усвідомленої згоди, роз'яснивши, що така госпіталізація має відбуватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та «виключно за рішенням суду».

Конституційний Суд України у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 положення третього речення частини першої статті 13 Закону в первинній редакції (Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III) «у взаємозв'язку з положенням частини другої цієї статті стосовно госпіталізації особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра без судового контролю» визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

2.3. Верховна Рада України 14 листопада 2017 року прийняла Закон № 2205, згідно з яким, зокрема, частину першу статті 13 Закону викладено в такій редакції: «Особа, яка досягла 14 років, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги добровільно — на її прохання або за її усвідомленою письмовою згодою. Особа віком до 14 років (малолітня особа) госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги на прохання або за письмовою згодою її батьків чи іншого законного представника. У разі незгоди одного з батьків або за відсутності батьків госпіталізація особи віком до 14 років (малолітньої особи) до закладу з надання психіатричної допомоги проводиться за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, яке ухвалюється не пізніше 24 годин з моменту звернення іншого законного представника зазначеної особи до цього органу і може бути оскаржено відповідно до закону, у тому числі до суду. Особа, визнана у встановленому законом

порядку недієздатною, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги добровільно — на її прохання або за її усвідомленою письмовою згодою. Законний представник особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, сповіщає орган опіки та піклування за місцем проживання підопічного про згоду його підопічного на госпіталізацію до закладу з надання психіатричної допомоги не пізніше дня, наступного за днем надання такої згоди. Особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, яке ухвалюється не пізніше 24 годин з моменту звернення до цього органу законного представника зазначеної особи і може бути оскаржено відповідно до закону, у тому числі до суду. Згода на госпіталізацію фіксується в медичній документації за підписом особи або її законного представника та лікаря-психіатра».

Аналіз положень шостого речення частини першої статті 13 Закону дає підстави стверджувати, що недієздатну особу, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, госпіталізують до закладу з надання психіатричної допомоги за рішенням (згодою), ухваленим органом опіки та піклування, тобто без рішення суду.

Отже, запровадивши Законом № 2205 зазначене правове регулювання, законодавець насправді дозволив недобровільну госпіталізацію недієздатних осіб без рішення суду, через відсутність якого у цих правовідносинах Конституційний Суд України Рішенням від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 визнав таким, що не відповідає вимогам статей 3, 8, 29, 55 Основного Закону України, подібне положення Закону в первинній редакції (Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III).

Повторно запровадивши правове регулювання з тим самим недоліком, Верховна Рада України порушила вимогу частини другої статті 8 Основного Закону України, за якою закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

2.4. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України визначив, що «до моменту законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією до психіатричного закладу недієздатної особи на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра така госпіталізація можлива

лише за рішенням суду» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Згідно з Основним Законом України рішення Конституційного Суду України є обов'язковими та остаточними, тому після їх опублікування викладені в них юридичні позиції Конституційного Суду України, перебуваючи у нормативній єдності з витлумаченими в цих рішеннях положеннями Конституції України, стають безпосередніми регуляторами суспільних відносин, зокрема визначають зміст та обсяг конституційних прав і свобод.

Отже, правове регулювання відносин щодо госпіталізації недієздатної особи без її усвідомленої згоди до психіатричного закладу здійснювалося на підставі положень частин першої, другої статті 29, частини першої статті 55 Основного Закону України з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, яким встановлено заборону на таку госпіталізацію без рішення суду. Це правове регулювання існувало понад два роки, до 10 червня 2018 року, коли почав діяти Закон № 2205, та передбачало обов'язковий судовий контроль над втручанням у право відповідної категорії недієздатних осіб на свободу та особисту недоторканність, тобто конкретну юридичну гарантію реалізації прав людини на судовий захист, свободу та особисту недоторканність, передбачених частиною першою статті 29, частиною першою статті 55 Конституції України.

2.5. Конституційний Суд України зазначає, що в Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 визнав невідповідність статтям 29, 55 Основного Закону України положення третього речення частини першої статті 13 Закону в первинній редакції (Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III) щодо недобровільної госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу без рішення суду.

На цій підставі Конституційний Суд України не розглядає порушення в конституційному поданні питання щодо перевірки на відповідність Конституції України подібних за змістом (у частині недобровільної госпіталізації недієздатної особи до закладу з надання психіатричної допомоги без рішення суду) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону і вважає, що вони також не відповідають вимогам частин першої, другої статті 29, частини першої статті 55 Конституції України.

2.6. Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення шостого речення частини першої статті 13 Закону суперечать части-

ні другій статті 8 Конституції України, оскільки встановлюють правове регулювання суспільних відносин, яке було визнано неконституційним.

Зазначені положення Закону не відповідають також частинам першої, другій статті 29, частині першої статті 55 Основного Закону України, оскільки передбачають госпіталізацію недієздатної особи до закладу з надання психіатричної допомоги без рішення суду.

3. Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (частина друга статті 152 Основного Закону України).

4. Конституційний Суд України відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України підтверджує юридичну позицію, викладену ним у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, та встановлює такий порядок виконання цього Рішення: до законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією недієздатної особи, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, до закладу з надання психіатричної допомоги така госпіталізація можлива лише за рішенням суду.

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

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III зі змінами, якими передбачено, що особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, госпіталізується до закладу з надання психіатрич-

ної допомоги за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, яке ухвалюється не пізніше 24 годин з моменту звернення до цього органу законного представника зазначеної особи і може бути оскаржено відповідно до закону, у тому числі до суду.

2. Положення шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489–III зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

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

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-r/2018 dated December 20, 2018 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 sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care»

The subject of the right to constitutional petition — Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights — appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to declare as non-complying with the Constitution (unconstitutional) the provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» № 1489–III, dated February 22, 2000 with amendments (hereinafter — the Law), which provides that a person declared as incapacitated in accordance with the law, who is unable to express a request or provide conscious written consent due to the state of his/her health, is hospitalised to the institution for psychiatric care upon the decision (consent) of the guardianship body, which shall be taken not later than 24 hours from the date of referral to this body of a legal representative of the said person and may be appealed according to the law, including in court.

The issue of hospitalisation of the incapacitated person without his/her conscious consent to the institution of psychiatric case has already been considered by the Constitutional Court in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

concerning the compliance with the Constitution (constitutionality) of the provisions of the third sentence of Article 13.1 of the Law in the original wording (the Law «On Psychiatric Care» № 1489–III, dated February 22, 2000).

In its Decision No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016, the Constitutional Court declared as such that does not conform to the Constitution (unconstitutional) the provisions of the third sentence of Article 13.1 of the Law in the original wording (the Law «On Psychiatric Care» № 1489–III, dated February 22, 2000 in conjunction with the provisions of Article 13.2 concerning hospitalisation to psychiatric institution at the request or with the consent of guardian upon the decision of psychiatrist without judicial control of the person, declared to be legally incapable in the manner prescribed by law.

On November 14, 2017, the Verkhovna Rada adopted the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Psychiatric Care» No. 2205–VIII dated November 14, 2017 (hereinafter — the Law No. 2205), according to which, in particular, Article 13.1 of the Law is set forth in the following wording: «A person who has reached the age of 14 years shall be hospitalised to the institution for psychiatric care voluntarily — upon his/her request or with his/her conscious written consent. A person under the age of 14 (a minor) shall be hospitalised to a psychiatric care institution upon the request or upon the written consent of his/her parents or other legal representative. In case of disagreement of one of the parents or in the absence of parents, hospitalisation of a person under the age of 14 (minor) to a psychiatric care institution shall be conducted upon the decision (consent) of the guardianship body, which shall be taken not later than 24 hours from the date of referral to this body of a legal representative of such person and may be appealed according to the law, including in court. A person recognised as incapacitated in accordance with the law is hospitalised to a psychiatric care institution voluntarily — at his/her request or with his/her conscious written consent. The legal representative of a person recognised as incapacitated in accordance with the law shall notify the guardianship body at the place of residence of the said person about the consent of the latter for hospitalisation to the psychiatric care institution not later than the day following the day of such consent. A person recognised as incapacitated in accordance with the procedure established by law and who, due to the state of his/her health, is not able to express a request or provide a conscious written consent, shall be hospitalised to the institution for psychiatric care upon the decision (consent) of the guardianship body, which shall be taken not later than 24 hours from the date of referral to this body of a legal representative of the said person and may be appealed according to the law, including in court. The consent for

hospitalisation is recorded in the medical documentation signed by the person or his/her legal representative and the psychiatrist».

The analysis of the provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law gives grounds for asserting that an incapacitated person who, due to the state of his/her health, is not able to express a request or provide a conscious written consent, shall be hospitalised to a psychiatric care institution upon the decision (consent) of the guardianship body, namely without a court decision.

Therefore, by introducing the aforementioned legal regulation by the Law No. 2205, the legislator, in fact, allowed the involuntary hospitalisation of incapacitated persons without a court decision, the absence of which in these legal relations was declared as incompatible with the requirements of Articles 3, 8, 29, 55 of the Basic Law by the Constitutional Court in its Decision No. 2-rp/2016 dated June 1, 2016.

By repeated introduction of the legal regulation with the same disadvantage, the Verkhovna Rada has violated the requirement of Article 8.2 of the Fundamental Law, according to which laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it.

The Constitutional Court came to the conclusion that the provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law contradict Article 8.2 of the Constitution, since such provisions establish the legal regulation of social relations, which was found to be unconstitutional.

The aforementioned provisions of the Law also do not comply with Articles 29.1, 29.2, 55.1 of the Basic Law, since they provide for the hospitalisation of an incapacitated person to a psychiatric care institution without a court decision.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine declared to recognise as such that does not conform to the Constitution (unconstitutional) the provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» No. 1489–III, dated February 22, 2000 with amendments, which provide that a person declared as incapacitated in accordance with the law, who is unable to express a request or provide a conscious written consent due to the state of his/her health is hospitalised to the institution for psychiatric care upon the decision (consent) of the guardianship body, which shall be taken not later than 24 hours from the date of referral to this body of a legal representative of the said person and may be appealed according to the law, including in court.

The provisions of the sixth sentence of Article 13.1 of the Law «On Psychiatric Care» No. 1489–III, dated February 22, 2000 with amendments declared unconstitutional, shall cease to be valid from the date of adoption of this Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 15-rp/2000 dated December 14, 2000 in case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine On the Validity of the Law of Ukraine «On Accounting Chamber» and formal interpretation of the provisions of Article 150.2 of the Constitution of Ukraine and Article 70.2 of the Law of Ukraine «On Constitutional Court of Ukraine» concerning the procedure of execution of decisions of the Constitutional Court of Ukraine (the case on procedure of execution of the decisions of the Constitution of Ukraine);

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» (the case on judicial control over hospitalisation of disabled persons to psychiatric institution);

Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated June 8, 2016 No. 4-rp/2016 in the case upon the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine concerning conformity of the provisions of Articles 141.3, 141.5.1, 141.5.2, 141.5.4, 141.6 of the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» and provisions of clause 5 of Chapter III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Pensions» to the Constitution of Ukraine (constitutionality) (the case on lifelong monthly monetary allowance of retired judges).

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Безпосередня демократія — юридичне регулювання порядку здійснення (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22)¹.

Верховенство права (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.1, 4.3; від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 4.1); принцип правової (юридичної) визначеності (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.1, 4.3; від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 7; від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 4.1, 4.2); принцип юридичної визначеності та дискреційні повноваження органів публічної влади (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3, 2.4, п. 3); критерії якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3, 2.4, п. 3); дотримання критеріїв розумності, пропорційності, обґрунтованості при запровадженні процедури апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Верховна Рада України

— конституційна процедура розгляду, ухвалення законів (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, пп. 2.1, п. 4, 5); позачерговий розгляд законопроектів (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2); процедура розгляду проекту закону (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2); право законодавчої ініціативи (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2, пп. 2.1); процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2); особисте голосування народного депутата України (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2; від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 10, 11, 13); розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України — порушення конституційної процедури розгляду закону (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 12, 13);

— **загальні вимоги до правового регулювання:** обов'язок забезпечення верховенства Конституції України при здійсненні законодавчого регулювання (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 5); недопустимість врегулювання законом правовідносин, що є предметом регулювання Конституції України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 15, 16, 17);

¹ У дужках зазначаються: дата прийняття та номер акта Конституційного Суду України, його пункти (п.), підпункти (пп.). Номер акта Конституційного Суду України містить вказівку на його вид: рішення (р), висновок (в).

засади здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.1); принцип верховенства права (юридична визначеність) та внесення законодавчих змін (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 4.1, 4.2); недопустимість повторного запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, пп. 2.1, 2.3, 2.5, 2.6);

— врегулювання окремих сфер суспільних відносин:

— обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1); вимоги до законодавчого регулювання прав і свобод (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2);

— повноваження щодо врегулювання питань організації і діяльності органів досудового розслідування (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1, 2.3);

— недопустимість запровадження законодавчих механізмів безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22); юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті «підміну парламенту референдумом (чи навпаки)» (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22);

— недопустимість створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22);

— недопустимість обмеження законодавчим регулюванням повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 23);

— необхідність дотримання Верховною Радою України міжнародних стандартів, зокрема позицій Європейської Комісії «За демократію через право», при законодавчому врегулюванні проведення референдумів (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 24);

— вимоги до розміру прожиткового мінімуму у соціальній державі (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3), вимоги до законодавчого регулювання соціальних питань (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3); обов'язок Верховної Ради України, формуючи соціальну політику держави, гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема шляхом забезпечення пенсій, інших

видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4); можливість змінити, скасувати або поновити складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, за умови дотримання конституційних норм та принципів (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 5); державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 6); можливість встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 6, пп. 6.1, 6.2); обов'язок держави обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема у питаннях обсягу пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 7);

— неконституційність законодавчого регулювання, яке позбавляє недієздатних осіб можливості самостійно подати скаргу до уповноважених органів, їх посадових і службових осіб для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів (від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018);

— недопустимість однакового правового регулювання позбавлення судді права на отримання доплат до посадового окладу через нездійснення ним правосуддя незалежно від причин його нездійснення (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.4).

Влада — установча влада (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 21).

Генофонд — виконання державою обов'язку щодо збереження генофонду Українського народу (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 3, 4, б).

Держава соціальна (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.1, 2.3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.1); правова (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.1, 2.3);

— **обов'язки держави щодо:**

— утвердження і забезпечення прав і свобод людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1; від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.1);

— забезпечення ефективного правового регулювання, створення механізмів, необхідних для задоволення потреб та інтересів людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1);

— створення ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини, у тому числі у місцях позбавлення волі (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.3);

— забезпечення за будь-яких обставин достатніх умов життя, сумісних із людською гідністю (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2);

— подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 3, 4, 6, 7);

— збереження генофонду Українського народу (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 3, 4);

— фінансування соціальних та інших зобов'язань держави (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2);

— перерозподілу або зменшення соціальних видатків (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2, п. 6, пп. 6.1, 6.2);

— соціального захисту осіб, які вже виконали свій обов'язок перед державою щодо захисту її суверенітету і територіальної цілісності (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018, п. 5, б);

— обов'язки, що покладаються на державу у зв'язку з визначенням у Конституції України людини як найвищої соціальної цінності в Україні (від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018, п. 2).

Досудове розслідування злочинів — незалежність офіційного розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1., 2.3).

Закон — недопустимість врегулювання законом правовідносин, що є предметом регулювання Конституції України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 15, 16, 17); обов'язок забезпечення верховенства Конституції України при здійсненні законодавчого регулювання (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 5); засади здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.1); принцип верховенства права (юридична визначеність) та внесення законодавчих змін (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 4.1, 4.2); недопустимість повторного запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, пп. 2.1, 2.3, 2.5, 2.6);

— **законодавче врегулювання окремих сфер суспільних відносин:**

— вимоги до законодавчого регулювання прав і свобод (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2);

— недопустимість запровадження законодавчих механізмів безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22); юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті «підміну парламенту референдумом (чи навпаки)» (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22);

— недопустимість створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22);

— недопустимість обмеження законодавчим регулюванням повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 23);

— необхідність дотримання Верховною Радою України міжнародних стандартів, зокрема позицій Європейської Комісії «За демократію через право», при законодавчому врегулюванні проведення референдумів (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 24);

— вимоги до розміру прожиткового мінімуму у соціальній державі (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3); вимоги до законодавчого регулювання соціальних питань (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3); можливість змінити, скасувати або поновити складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, за умови дотримання конституційних норм та принципів (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 5); державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 6); можливість встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 6, пп. 6.1, 6.2);

— особливий соціальний захист осіб, на яких частиною п'ятою статті 17 Конституції України покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, і членів їхніх сімей (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018); розуміння частини п'ятої статті 17 Конституції України (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018, п. 4);

— обов'язок держави обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема у питаннях обсягу пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 7);

— критерії якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3, 2.4, п. 3);

— неконституційність законодавчого регулювання, яке позбавляє недієздатних осіб можливості самостійно подати скаргу до уповноважених органів, їх посадових і службових осіб для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів (від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018).

Кабінет Міністрів України — право законодавчої ініціативи (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2, пп. 2.1); обов'язок забезпечувати ефективно правове регулювання, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1).

Конституційний лад — основи (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018, п. 3).

Конституційний Суд України — контроль дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018; від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 7, 14); врахування при розгляді справ практики тлумачення та застосування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року Європейським судом з прав людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.2; від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.4); недопустимість обмеження законодавчим регулюванням повноваження щодо здійснення Конституційним Судом України превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 23); обов'язковість виконання рішень, висновків Конституційного Суду України (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, пп. 2.1); юридичні позиції Конституційного Суду України як безпосередній регулятор суспільних відносин (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018, пп. 2.4).

Конституція України

— **внесення змін:** необхідність при внесенні змін урахувати структуру Конституції України та зміст запропонованих змін (від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018, пп. 3.1); недопустимість внесення змін до Конституції України шляхом «всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 18, 19, 20, 21); недопустимість запровадження законодавчих механізмів безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22);

недопустимість створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22); недопустимість обмеження законодавчим регулюванням повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 23);

— **попередній конституційний контроль законопроектів про внесення змін до Конституції України:**

— законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) (від 6 червня 2018 року № 1-в/2018);

— законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (від 19 червня 2018 року № 2-в/2018);

— законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018);

— законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) (від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018).

Народний депутат України — недоторканність (від 6 червня 2018 року № 1-в/2018; від 19 червня 2018 року № 2-в/2018); скасування депутатської недоторканності (від 6 червня 2018 року № 1-в/2018; від 19 червня 2018 року № 2-в/2018); право законодавчої ініціативи (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2, пп. 2.1); обов'язок голосувати особисто (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2, пп. 2.1; від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 9); народний депутат України як представник Українського народу (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2); рівність статусу народних депутатів України (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2).

Органи державної влади — принципи діяльності (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.3; від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.1); обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів

людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1; від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.1); обмеження повноважень та обов'язок дотримання процедур, встановлених Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22); межі здійснення повноважень повинні визначатися законом (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.1); принцип юридичної визначеності та дискреційні повноваження органів публічної влади (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3).

Органи місцевого самоврядування — обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.1); принцип юридичної визначеності та дискреційні повноваження органів публічної влади (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3).

Податки — неконституційність оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.3); неконституційність оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.5).

Права і свободи людини і громадянина — конституційні приписи, що забезпечують реалізацію прав і свобод (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.1); конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.3); розуміння положення частини третьої статті 22 Конституції України (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2, п. 3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 3); зміст прав і свобод людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2); обсяг прав людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2); звуження змісту та обсягу прав і свобод (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2; від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.5); скасування конституційних прав і свобод (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2); умови обмеження (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.2, 4.1; від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.5); неналежність категорії «пільга» до елементів конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 3).

Право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3); неналежність категорії «пільга» до елементів конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 3); обов'язок держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2); умови та вимоги щодо перерозподілу або зменшення соціальних видатків (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2, п. 6, пп. 6.1, 6.2); обов'язок Верховної Ради України, формуючи соціальну політику держави, гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4).

Право на життя (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1); незалежність розслідування порушень прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1, 2.3).

Право на особисте і сімейне життя (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.2); перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.2); інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.2); підстава та умова законності втручання у право шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.2); критерії якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України (від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018, пп. 2.3, 2.4, п. 3).

Право на повагу до гідності (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1; від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018, п. 2); незалежність розслідування порушень прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1, 2.3); гідність людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4, пп. 6.2); обов'язок держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2); неналежність категорії

«пільга» до елементів конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 3); обов'язок Верховної Ради України, формуючи соціальну політику держави, гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4).

Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018, п. 3, 4, 6, 8, 9, 10); неконституційність законодавчого регулювання, яке позбавляє недієздатних осіб можливості самостійно подати скаргу до уповноважених органів, їх посадових і службових осіб для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів (від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018).

Право на свободу та особисту недоторканність — необхідність здійснення судового контролю над втручанням у право на свободу та особисту недоторканність недієздатної особи під час її госпіталізації до психіатричного закладу без її усвідомленої згоди (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018).

Право на соціальний захист (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 5); пільги (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 3); неналежність категорії «пільга» до елементів конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 3); право на пенсію за віком (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, п. 4); умови та вимоги щодо перерозподілу або зменшення соціальних видатків (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2, п. 6, пп. 6.1, 6.2); умови щодо законодавчого обмеження соціальних прав (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4); можливість законодавчої зміни, скасування або поновлення складових права на соціальний захист, не конкретизованих у частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, за умови дотримання конституційних норм та принципів (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 5); державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї (від 7 листопада

2018 року № 9-р/2018, п. 6); забезпечення соціальної підтримки громадян виходячи з фінансових можливостей держави (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 6.2);

— **право на соціальний захист окремих категорій осіб:**

— необхідність виокремлення категорії громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і потребують додаткових гарантій соціального захисту (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 4, б); недопустимість обмеження чи скасування окремих пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, без відповідної рівноцінної їх заміни чи компенсації (від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, п. 4, б, 7); можливість законом встановлювати, модернізувати або поновлювати види державної допомоги сім'ям з дітьми, змінювати розмір цієї допомоги, механізми її нарахування та надання (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 6, пп. 6.1, 6.2); особливий соціальний захист осіб, на яких частиною п'ятою статті 17 Конституції України покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, і членів їхніх сімей (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018); розуміння частини п'ятої статті 17 Конституції України (від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018, п. 4);

— **обов'язки держави у сфері соціального захисту:**

— вимоги до розміру прожиткового мінімуму у соціальній державі (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3);

— обов'язок держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю (від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, пп. 2.3, п. 3; від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, пп. 2.2);

— обов'язок Верховної Ради України, формуючи соціальну політику держави, гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту (від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018, п. 4);

— **право на пенсійне забезпечення** (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.4); справедливий підхід законодавця у сфері пенсійного забезпечення (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.1, 4.3); неконституційність оподаткування пенсій та зміни суми, з якої починається таке оподаткування (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.3); обов'язок держави в процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів для забезпечення рівності між пенсіонерами (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.4).

Право на судовий захист (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.1); судове рішення як акт правосуддя (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.3); набрання судовим рішенням законної сили (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.3); вимоги до запровадження процедури апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018); необхідність здійснення судового контролю над втручанням у право на свободу та особисту недоторканність недієздатної особи під час її госпіталізації до психіатричного закладу без її усвідомленої згоди (від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018).

Правосуддя (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.1); судове рішення як акт правосуддя (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.3); набрання судовим рішенням законної сили (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.3); вимоги до запровадження процедури апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Президент України — право законодавчої ініціативи (від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, п. 2, пп. 2.1); обов'язок забезпечувати ефективне правове регулювання, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018, пп. 2.1).

Принцип народного суверенітету (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 20).

Принцип поділу державної влади — недопустимість запровадження законодавчих механізмів безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 22).

Принцип рівності — обов'язок держави в процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів для забезпечення рівності між пенсіонерами (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.4).

Референдум — необхідність дотримання Верховною Радою України міжнародних стандартів, зокрема позицій Європейської Комісії «За демократію через право», при законодавчому врегулюванні проведення референдумів (від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, п. 24).

Статус суддів — щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.5); недопустимість оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів

(від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.5); принцип незалежності суддів (від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018, пп. 4.5); гарантії незалежності суддів (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.2, 3.3, 3.4); можливість розширення законами обсягу гарантій незалежності і недоторканності суддів (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.1); однаковість юридичного статусу усіх суддів (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.2); недопустимість однакового правового регулювання позбавлення судді права на отримання доплат до посадового окладу через нездійснення ним правосуддя незалежно від причин його нездійснення (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.4); суддівська винагорода суддів, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання (від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, пп. 3.2, 3.3).

Юридична відповідальність — забезпечення справедливого балансу між публічними (суспільними) інтересами щодо невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення та індивідуальними правами та інтересами (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018, пп. 2.5); вимоги до запровадження процедури апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт (від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 3
 PREFACE 11

ВИСНОВКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) від 6 червня 2018 року № 1-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про 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 19

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-у/2018 dated June 6, 2018 25

Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
 стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 27

Окрема думка судді Конституційного Суду України Саса С. В.
 стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 39

<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Сліденка І. Д.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.....	41
2) від 19 червня 2018 року № 2-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.....	63
<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-v/2018 dated June 19, 2018</i>	68
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Мельника М. І.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.....	72
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Саса С. В.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.....	85

3) від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	88
<i>Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-v/2018 dated November 22, 2018</i>	93
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Гультая М. М.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	98
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Касмініна О. В.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України	102
<i>Окрема думка судді Конституційного Суду України</i> <i>Литвинова О. М.</i>	
стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправ-	

ного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 106

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 111

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 121

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 135

4) від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо

реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 142

Summary to the Opinion of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-v/2018 dated November 23, 2018 147

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 150

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 154

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

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські

землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств (реєстр. № 6236) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 157

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

1) від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) 160

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-r/2018 dated February 27, 2018 174

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Запорожця М. П.*

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) 179

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних

депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) 187

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) 192

2) 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» 200

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 2-r/2018 dated February 28, 2018 207

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

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» 212

3) від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 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 ... 324

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 3-r/2018 dated April 24, 2018 334

*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..... 339

*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 350

4) від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» 355

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 4-r/2018 dated April 26, 2018 368

*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» 373

*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» 389

*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» 397

*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» 402

*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» 418

*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» 432

5) від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII..... 440

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-r/2018 dated May 22, 2018...... 455

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII 464

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII 468

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII 473

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII 484

6) від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII..... 488

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6-r/2018 dated July 17, 2018...... 498

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII..... 502

7) від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 508

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 7-r/2018 dated October 11, 2018...... 517

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Лемака В. В.*
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 523

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Мойсика В. Р.*
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 532

*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) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України 549

8) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) 554

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 8-r/2018 dated October 11, 2018 568

9) від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 576

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 9-r/2018 dated November 7, 2018 587

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Касмініна О. В.*
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 594

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Саца С. В.*
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 599

*Окрема думка судді Конституційного Суду України
Шевчука С. В.*
стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» 602

10) від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Консти-

туції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення. 607

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 10-r/2018 dated November 23, 2018 617

11) від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд». 624

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 11-r/2018 dated December 4, 2018 637

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

стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд». 645

12) від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей) 649

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 12-r/2018 dated December 18, 2018 662

13) від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» 667

Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 13-r/2018 dated December 20, 2018 674

АЛФАВІТНО-ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК 678

Документальне наукове видання

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

ВИСНОВКИ

2018

Книга 16

Комп'ютерна верстка *О. Р. Карташової*
Коректура *О. В. Тюфякіної*
Обкладинка *В. С. Жиборовського*

Підписано до друку __.04.2018. Формат 60х90 ¹/₁₆.
Папір офс. Друк офсетний.
Ум. др. арк. 44,25. Обл.-вид. арк. 41,68.
Наклад 250 прим. Зам. ____.

Видавничий Дім «Ін Юре»
Україна, 04107, Київ-107, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-00
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

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.