



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



Центр політико-правових
реформ

Моніторинговий звіт щодо діяльності Конституційного Суду в аспекті захисту прав людини

Підготували
експерти Центру
політико-правових реформ
Юлія Кириченко,
Богдан Бондаренко



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



Центр політико-правових
реформ

Цей звіт підготовлено за підтримки Європейського Союзу в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади».

Зміст звіту є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Зміст

Вступ	4
Процедури формування складу КСУ	5
Призначення суддів КСУ	5
Звільнення суддів КСУ	7
Пропозиції законодавчих змін	8
Діяльність КСУ із захисту прав і свобод людей	10
Рішення за поданнями	10
Статистична інформація	10
Які права були захищені	14
Права і принципи, що були захищені Конституційним Судом	17
Рішення за конституційними скаргами	18
Статистична інформація	18
Які права були захищені	20
Питання забезпечувального наказу	21
Рекомендації	21
Висновки КСУ (Велика палата)	22
Внутрішньо-організаційні питання (Секретаріат)	24
Положення про Секретаріат	24
Комунікація КСУ	24
Фінансове забезпечення діяльності Суду	24
Висновки	25

Вступ

Внаслідок конституційної реформи щодо правосуддя 30 вересня 2016 року (дня набрання чинності конституційними змінами) було змінено правовий статус Конституційного Суду України. Змінено його повноваження, вимоги до суддів, процедуру їх призначення та звільнення.

З метою забезпечення імплементації нових конституційних положень на законодавчому рівні, 13 липня 2017 року Верховна Рада ухвалила нову редакцію [Закону України](#) «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон). Проект Закону був ухвалений у другому читанні та в цілому 13 липня 2017 року та [набрав](#) чинності 3 серпня 2017 року.

Тривала відсутність будь-яких рішень Конституційного Суду, підвишений стан законодавчого регулювання, невиконання суб'єктами призначення суддів Конституційного Суду своїх повноважень спричинили кризу конституційного судочинства у 2017 році. Проте після обрання нового Голови Конституційного Суду, ухвалення Регламенту та ухвалення низки рішень Конституційним Судом і призначення нових суддів Президентом України та З'їздом суддів, можна стверджувати про початок виходу з кризи та посилення Конституційного Суду. 29 березня 2018 року Конституційний Суд [сформував](#) колегії та сенати, що дозволило розпочати розгляд конституційних скарг.

Проте вихід з кризи проходить непростим шляхом, що було обумовлено внутрішніми протиріччями всередині Конституційного Суду та загальною складною політичною ситуацією в країні.

Таким чином, непростий шлях єдиного органу конституційної юрисдикції у 2017 році спонукає до аналізу його діяльності після ухвалення нового законодавства.

Період моніторингу: 1 січня 2018 року – 1 липня 2019 року.

Об'єкт моніторингу: захист конституційних прав людини Конституційним Судом України.

Предмет моніторингу: рішення Конституційного Суду.

*Статистична інформація, що використана у Звіті, була отримана від
Секретаріату Конституційного Суду України.*

Процедури формування складу КСУ

Призначення суддів КСУ

- 1 Відповідно до частини 3 статті 148 Конституції України, відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку.
- 2 На законодавчому рівні процедура відбору суддів Конституційного Суду відображена в статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд України», та в частині призначень суддів Верховною Радою України, в статті 208-4 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».
- 3 Експерти Центру політико-правових реформ неодноразово констатували відсутність реальної конкурсної процедури відбору суддів КСУ на законодавчому рівні. Процедура, яка зараз встановлена на законодавчому рівні дозволяє здійснити виключно формальну перевірку відповідності кандидатів на посади вимогам, встановленим Конституцією України.
- 4 Відповідно до положень статті 12 Закону, конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України, приймають заяви, разом із супровідною документацією, від осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного суду, встановлюють відповідність таких осіб встановленим Конституцією України та цим законом вимогам, оприлюднюють їхні автобіографії та мотиваційні листи, організують проведення щодо них спеціальної перевірки. Відповідно до частини п'ятої вказаної статті за результатами вивчення документів, відомостей, наданих кандидатами, та співбесіди з ними, конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України відповідно ухвалюють рекомендацію щодо кожного кандидата на посаду судді Конституційного суду; крім того, конкурсна комісія та Рада суддів України складають списки (які щонайменше втричі перевищують кількість вакансій) кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного суду, на підставі яких парламент, президент та З'їзд суддів призначають суддів КСУ.
- 5 За цієї процедурою відбувається формальна перевірка відповідності кандидатур законодавчим вимогам, встановленим для судді Конституційного суду. У Законі відсутні положення щодо проведення різноманітних тестувань (практичних завдань, психологічних тестів тощо). Водночас, відповідність таким вимогам, як високі моральні якості та визнаний рівень компетентності правника, відповідно до цієї

- процедури, в конкурсних умовах встановити неможливо.
- 6 Найбільшими проблемами такої процедури є наступні:
 - Орган, що забезпечує проведення конкурсного відбору, напряму залежить від суб'єкта призначення, що перетворює таку процедуру на повну профанацію конкурсного відбору;
 - Відсутня єдина конкурсна комісія, що породжує потенційні проблеми у функціонуванні КСУ, оскільки єдиних критеріїв відбору суддів для всіх трьох суб'єктів призначення немає;
 - Не встановлені жодні законодавчі критерії оцінки високих моральних якостей та визнаного рівня компетентності правника.
 - 7 Процес виконання кадрових повноважень Президентом України та Парламентом України щодо призначення суддів відбувся із серйозною затримкою. Президент призначив двох суддів Конституційного Суду на два місяці пізніше встановленого терміну, Верховна Рада – запізнилася практично на рік.
 - 8 27 лютого 2018 року Президент України призначив суддями Конституційного Суду Сергія Головатого та Василя Лемака указами [№ 45/2018](#) та [№ 46/2018](#). 2 березня на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України вони склали присягу.
 - 9 24 вересня 2018 року Конституційний Суд України було сформовано у повному складі. 24 вересня на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України відбулася урочиста церемонія складення присяги суддями Конституційного Суду України Іриною Завгородньою та Олегом Первомайським, які були призначені на посаду суддів Конституційного Суду України Верховною Радою України Постановою [№ 2574-VIII](#) від 20 вересня 2018 року.
 - 10 Сама процедура відбору суддів Конституційного Суду стала предметом конституційного [подання](#) 47 народних депутатів. Центр політико-правових реформ підготував конституційне подання про перевірку відповідності Конституції України ст. 208-4 Регламенту Верховної Ради України (про подання пропозиції щодо кандидата на посаду судді Конституційного Суду України депутатською фракцією (депутатською групою), яке і було підтримано 47 народними депутатами. Основна ідея конституційного подання полягала в тому, що положення ст. 208-4 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» є сумнівними з точки зору конституційності, зокрема щодо відповідності ст. 148 Конституції України, яка не

встановлює у вимогах до суддів КСУ їх підтримку депутатськими фракціями та групами. Адже не можна провести конкурс, коли фракції пропонують кандидатів, Комітет ВРУ розглядає ці пропозиції, а потім сама Верховна Рада призначає суддів КСУ. Навпаки, конституційні зміни 2016 року у відповідь на виклик політичної залежності КСУ і запровадили такі нові вимоги як високі моральні якості та визнаний рівень правника.

- 11 Зокрема, ще восени 2017 року в Комітеті ухвалили рішення, що кандидатури не можуть подаватися на конкурс самостійно. Водночас при призначенні суддів КСУ за квотою Президента та З'їзду суддів кандидати самостійно подають свої кандидатури. 29 листопада 2018 року таке подання було внесене до Конституційного Суду України.
- 12 В січні 2019 року Ухвалою Третьої колегії Першого сенату Конституційного Суду України у відкритті конституційного провадження було відмовлено, як у необґрунтованому. Така позиція колегії КСУ, відверто викликала подив, оскільки належне обґрунтування в даному поданні все ж було, на що в своїй окремій думці звернув увагу суддя КСУ Сергій Головатий. На жаль, таку позицію колегії підтримала Велика палата Конституційного Суду, і КСУ не відкрив провадження за цим конституційним поданням.

Звільнення суддів КСУ

- 13 Відповідно до частини другої статті 149-1 Конституції України, рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу. Підставами, передбаченими Конституцією, для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є:
 - 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
 - 2) порушення ним вимог щодо несумісності;
 - 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді;
 - 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.
- 14 Відповідно до пункту 3 частини першої статті 21 Закону України «Про Конституційний Суд України», питання про звільнення Судді з посади у випадку вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування своїми

обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду або виявило його невідповідність займаній посаді підставою Суд розглядає на спеціальному пленарному засіданні за наявності висновку постійної комісії з питань регламенту та етики Суду.

- 15 Така процедура була вперше застосована в 2019 році, коли було звільнено суддю Конституційного Суду Станіслава Шевчука, який в той момент обіймав посаду Голови Конституційного Суду.
- 16 Відповідно до [Висновку](#) постійної комісії з питань регламенту та етики Суду, поза іншими обставинами, як обставину, що підпадає під пункт 3 частини першої статті 21 Закону України, було названо дублювання повноважень Секретаріату позаштатними радниками Голови КСУ та створення паралельного управління Секретаріатом (Розпорядження «Про затвердження Положення про позаштатного радника Голови Конституційного Суду України на громадських засадах» від 3 жовтня 2018 року №88/1/2018-ОД).
- 17 14 травня 2019 року була ухвалена [Постанова](#) № 1-пс/2019 «Про звільнення Шевчука Станіслава Володимировича з посади судді Конституційного Суду України».
- 18 На [думку](#) самого Шевчука, його звільнення – це «антиконституційний переворот у Конституційному Суді України», що «відбувся поспіхом, із грубими та кричущими порушеннями Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд», Регламенту Конституційного Суду України».
- 19 За [інформацією](#), оприлюдненою в Щорічній інформаційній доповіді Конституційного Суду України за 2018 рік, паралельне управління Секретаріатом спричинило управлінську кризу та відставку Голови Конституційного Суду.
- 20 Наразі Станіслав Шевчук оскаржує своє звільнення. Відповідна справа розглядається Окружним адміністративним судом міста Києва.
- 21 Водночас відбір суддів КСУ на цю вакантну посаду вже [розпочався](#).

Пропозиції законодавчих змін

- 22 1. Запровадити єдину конкурсну комісію, що здійснюватиме конкурсний відбір кандидатів на посади суддів Конституційного Суду для всіх трьох суб'єктів призначення.
2. Склад такої конкурсної комісії має формуватися з суддів Конституційного Суду у відставці та осіб, що відповідають вимогам до судді Конституційного Суду.

3. Передбачити процедуру формування такої комісії таким чином, щоб першочергово вона складалася з представників суб'єктів призначення. А в подальшому – оновлювалася в порядку кооптації.
4. Встановити законодавчі критерії оцінки високих моральних якостей та визнаного рівня компетентності правника.

Діяльність КСУ із захисту прав і свобод людей

Рішення за поданнями

Статистична інформація

- 23 За період моніторингу до Конституційного Суду надійшло 34 конституційних подань. Станом на 1 липня 2019 в Конституційному Суді на розгляді знаходилося 29 конституційних подань.
- 24 За період моніторингу було постановлено:
- 5 ухвал колегій про відмову у відкритті провадження за конституційними поданнями;
 - 26 ухвал Великої палати про відмову у відкритті провадження за конституційними поданнями;
 - 20 ухвал колегій про відкриття провадження за конституційними поданнями;
 - 7 ухвал Великої палати про закриття конституційних проваджень за конституційними поданнями;
 - 1 ухвалу Великої палати про відкриття провадження за конституційними поданнями.
- 25 За період моніторингу було ухвалено 19 Рішень за конституційними поданнями.
- 26 Так, за період моніторингу Конституційним Судом було ухвалено:
- Рішення у справі про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання [№ 1-п/2018](#) від 27 лютого 2018 року;
 - Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» [№ 2-п/2018](#) від 28 лютого 2018 року;
 - Рішення 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 [№ 3-п/2018](#) від 25 квітня 2018 року;
 - Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» [№ 4-п/2018](#) від 27 квітня 2018 року;

- 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](#) від 23 травня 2018 року;
- Рішення 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 [6-р/2018](#) від 26 липня 2018 року.
- Рішення 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 [№ 7-р/2018](#) від 11 жовтня 2018 року;
- Рішення 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) [№ 8-р/2018](#) від 11 жовтня 2018 року;
- Рішення 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» [№ 9-р/2018](#) від 7 листопада 2018 року;
- Рішення 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 [№ 10-р/2018](#) від 23 листопада 2018 року;
- 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» [№ 11-р/2018](#) від 4 грудня 2018 року;

- Рішення 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) [№ 12-р/2018](#) від 18 грудня 2018 року;
- Рішення 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» [№ 13-р/2018](#) від 20 грудня 2018 року;
- Рішення у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України [№ 1-р/2019](#) від 26 лютого 2019 року;
- Рішення у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про судову експертизу», «Про Національний банк України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про дипломатичну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», а також Положення про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95–ВР [№ 2-р/2019](#)

від 4 червня 2019 року;

- Рішення у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» [№ 3-р/2019](#) від 6 червня 2019 року;
- Рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) [№ 5-р/2019](#) від 13 червня 2019 року;
- Рішення у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» [№ 6-р/2019](#) від 20 червня 2019 року;
- Рішення у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 [№ 8-р/2019](#) від 25 червня 2019 року.

Які права були захищені

- 27 У першу чергу, варто відмітити, що рішення Конституційного Суду в період моніторингу стосувалися лише неконституційності законів або їх окремих положень (окрім Рішення № 8-р/2019, яке стосувалося Постанови Кабінету Міністрів України та Рішення № 6-р/2019, яке стосувалося дострокового припинення повноважень Парламенту). Рішень за конституційністю чи неконституційністю інших правових актів Верховної Ради України чи правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим не ухвалювалося. Щодо актів ВР АРК, такі обставини не викликають здивування. Проте окремі акти Президента оскаржувалися в Конституційному Суді. Зокрема, цікаво виділити [Ухвалу](#) Конституційного Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 15 травня 2017 року № 133 в частині введення в дію пунктів 271, 272, 273, 274, 275, 276, 287, 422, 423, 424, 425, 434, 435 додатка 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 28 квітня 2017 року (Ухвала №27-у/2018 від 31 травня 2018 року) (*ред. – питання блокування російських ресурсів в мережі Інтернет*). На жаль, КСУ зайняв формальну позицію щодо відсутності обґрунтування суб'єктом подання порушення Указом Президента положень Конституції України. Розуміючи неймовірно гострий політичний характер питання, все-таки бажано було отримати позицію КСУ щодо правової природи застосовуваних санкцій.
- 28 Серед суб'єктів, які найчастіше всього реалізовували своє право на конституційне подання до Конституційного Суду, можна виділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та народних депутатів України (з суттєвою представленістю опозиційних фракцій). Президент як гарант додержання Конституції, жодного разу не використав своє право на конституційне подання. Протягом досліджуваного періоду Верховний Суд не звертався до Конституційного Суду з конституційними поданнями.
- 29 Іншою важливою особливістю, що характеризує діяльність Конституційного Суду в

досліджуваний період, є активне впровадження принципу дружнього ставлення до міжнародного права, особливо активного використання Європейської конвенції з прав людини. Фактично, за досліджуваний період, Конституційний Суд не використовував положення міжнародного права чи позиції Венеційської комісії (як soft law) лише в рішеннях № 2-р/2018 та № 6-р/2018.

30 У рішеннях № 2-р/2018 та № 6-р/2018, закони, що були предметом конституційного контролю, були визнані неконституційними повністю.

31 У рішенні № 2-р/2018, Конституційним Судом була сформована юридична позиція, відповідно до якої порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту закону, що мають системний характер та істотно впливають на остаточний результат прийняття закону, є підставою для визнання його неконституційним повністю. Сукупність обставин, які Конституційний Суд вважає порушенням процедури розгляду та ухвалення проекту закону, визначеної положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України, та які ставлять під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України, зазначені в частині четвертій Рішення.

32 Також рішення № 2-р/2018 є цікаве тим, що Конституційний Суд відійшов від позиції, за якою він є виключно «судом права» та дослідив окремі дані, на підставі яких встановив наявність або відсутність обставин порушення конституційної процедури, зокрема: 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., стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, інформацію щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані, дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи «Рада-3», результати поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3», відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року.

33 Юридична позиція суду щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту закону була детальніше розкрита в рішенні № 4-р/2018. Зокрема, у вказаному Рішенні КСУ прийшов до висновку, що відсутність розгляду проекту закону на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України, а також те, що

частиною народних депутатів України було порушено вимогу щодо особистого голосування, є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення, і, відповідно, визнанням його неконституційним.

- 34 Окремо варто зосередити увагу на ще одному рішенні Конституційного Суду, зокрема на [Ухвалі](#) про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України № 4-у/2018 від 14 лютого 2018 року. Конституційний Суд відмовився відкривати провадження у справі за неконституційністю мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, мотивуючи відсутністю обґрунтування щодо взаємозв'язку між встановленням законодавчої заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення і порушенням прав на здійснення підприємницької діяльності та достатній життєвий рівень, закріплених у статтях 42, 48 Конституції України, і, як наслідок, відсутністю аргументів щодо неконституційності пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу в частині відтермінування можливості реалізації права власності щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення. На жаль, КСУ зайняв формальну позицію щодо відсутності обґрунтування суб'єктом подання і не здійснив свою основоположну функцію щодо захисту конституційних прав людей.
- 35 Також варто відмітити, що в період моніторингу до Конституційного Суду надійшла письмова заява Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про відкликання конституційного подання у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 26 Закону України «Про Національну поліцію». Це питання викликало бурхливу дискусію, оскільки відповідно до частини першої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд України», звернення до Суду безвідносно до його форми може бути відкликано за письмовою заявою суб'єкта звернення, який його подав до Суду, в будь-який час після відкриття конституційного провадження, але до переходу Суду в закриту частину пленарного засідання для ухвалення рішення чи надання висновку. Лише щодо конституційних скарг, Законом передбачено, що

Конституційний Суд може відмовити у припиненні розгляду такої скарги навіть у разі подання суб'єктом права на конституційну скаргу заяви про її відкликання, якщо вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини. Таким чином питання, що активно дискутувалося, полягало в тому, чи може КСУ, якщо вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини, відмовити у припиненні розгляду конституційного подання.

- 36 Окремим рішенням, що потребує дослідження, є Рішення у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» [№ 6-п/2019](#) від 20 червня 2019 року. Цим рішенням Конституційний Суд визнав Указ Президента конституційним, з огляду на наявність конституційного конфлікту між Парламентом та Президентом, що має бути вирішеним шляхом застосування статті 5 Конституції України, а саме, виборів. Таким чином, відбулася підміна понять і питання, що ставилися в межах конституційного провадження, так і не були досліджені. Ця правова позиція КСУ є небезпечним прецедентом, що ставить під велике питання можливість безперервної роботи Парламенту.

Права і принципи, що були захищені Конституційним Судом

- 37 Серед конституційних прав, що кореспондують положенням законів, які були предметом конституційного контролю в період моніторингу, необхідно виділити наступні:
- 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 (Рішення [№ 4-п/2018](#));
 - право на соціальний захист (Рішення [№ 1-п/2018](#), [№5-п/2018](#), [6-п/2018](#));
 - право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (Рішення [№ 1-п/2018](#));
 - право на життя та повагу до її гідності (Рішення [№ 3-п/2018](#));
 - право на звернення ([№ 8-п/2018](#));
 - право на судовий захист ([№ 10-п/2018](#), [№ 13-п/2018](#)).
- 38 Принципи, захищені Конституційним Судом у період моніторингу:
- Принцип верховенства права (Рішення [№ 1-п/2018](#), [№ 4-п/2018](#), [№5-п/2018](#),

[№ 7-р/2018](#), [№ 10-р/2018](#));

- Принцип рівності ([№ 1-р/2018](#));
- Гарантії незалежності суддів ([№ 1-р/2018](#), [№ 11-р/2018](#)).

Рішення за конституційними скаргами

Статистична інформація

39 За період моніторингу до Конституційного Суду надійшло 1076 скарг. З них 639 були визнані такими, що не відповідають вимогам до форми конституційної скарги.

40 За період моніторингу було постановлено:

- 427 ухвал колегій про відмову у відкритті провадження за конституційними скаргами;
- 28 ухвал сенатів про відмову у відкритті провадження за конституційними скаргами;
- 57 ухвал колегій про відкриття провадження за конституційними скаргами;
- 7 ухвал сенатів про відкриття провадження за конституційними скаргами;
- 3 ухвали сенатів про закриття провадження за конституційними скаргами;
- 4 рішення сенатів у провадженнях за конституційними скаргами;
- 2 рішення Великої палати у провадженнях за конституційними скаргами;

41 Так, за період моніторингу Конституційним Судом було ухвалено рішення:

- у [справі](#) за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- у [справі](#) за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення);
- у [справі](#) за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких

положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989–VIII;

- у [справі](#) за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»;
- у [справі](#) за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України;
- у [справі](#) за конституційними скаргами Ковтун Марини Анатоліївни, Савченко Надії Вікторівни, Костоглодова Ігоря Дмитровича, Чорнобука Валерія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини п'ятої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України.

42

Для порівняння статистика за попередні періоди:

Конституційні скарги	30.09.2016 – 03.08.2017 (10 місяців)	03.08.2017 – 31.12.2017 (5 місяців)	2018 (12 місяців)	2019 (6 місяців)
Надійшло	118	356	690	386
Відповідає формі	14 (12%)	83 (23%)	264 (38%)	173 (45%)
Повернуто Секретаріатом	104	273	426	213
Відкрито проваджень	-	-	37	26
Відмови у відкритті провадження	-	-	305	149
Ухвалено Рішень	-	-	-	6

Які права були захищені

43 Загалом, основною проблемою на сьогодні є те, що найпоширенішою підставою відмови у відкритті проваджень Конституційним Судом за конституційними скаргам є відсутність належних аргументів суб'єктів права на конституційне подання (належного обґрунтування конституційної скарги). На жаль, тексти конституційних скарг не публікуються Конституційним Судом, тому оцінити достовірність та належність такого підходу є неможливим.

Рішення	Скаржник	Сфера	Положення Конституції
Рішення № 1-р(II)/2019 (II Сенат)	Фіз. особи	соціальна сфера (чорнобильці)	ст. ст. 16, 17, 21, ч. 1 ст. 24 КУ
Рішення № 2-р(II)/2019 (II Сенат)	Фіз. особа	виконавче провадження	ст. ст. 3, 8, ч. 1 ч. 2 ст. 55, ч. 1 ч. 2 ст. 129-1 КУ
Рішення № 3-р(I)/2019 (I Сенат)	Юр. особа	податкова сфера	ст. ст. 8, ч. 4 ст. 41 КУ
Рішення № 4-р(II)/2019 (II Сенат)	Юр. особа	повноваження державного органу	ст. ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19 131-1 КУ
Рішення № 4-р/2019 (Велика палата)	Фіз. особа	процесуальне законодавство	ст. ст. 3, 21 ч. 1 ч. 2 ст. 29, ч.1 ст. 55 КУ
Рішення № 7-р/2019 (Велика палата)	Фіз. особи	процесуальне законодавство	ч. 2ст. 3, ч. 1 ч. 2 ст. 8, ч. 1 ч. 2 ст. 29 КУ

44 Питання, порушенні суб'єктами права в конституційних скаргах, за якими було відкрито конституційне провадження у справі:

- 1.1. Пенсійне забезпечення та соціальний захист;
- 1.2. Трудове право;
- 1.3. Кримінальне процесуальне право;
- 1.4. Адміністративне судочинство;

- 1.5. Цивільне процесуальне право;
- 1.6. Фінансове право;
- 1.7. Державний бюджет України та інші.

Питання забезпечувального наказу

- 45 Вперше і єдиний раз протягом період моніторингу Конституційний Суд використав забезпечувальний наказ. При розгляді конституційної скарги Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898–IV Велика палата Конституційного Суду України вжила заходів щодо забезпечення цієї конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу.
- 46 На жаль, ми вимушені констатувати ті ж самі [проблеми](#) функціонування забезпечувального наказу, що і півтора роки тому.

Рекомендації

- 47
- Удосконалити інститут забезпечувального наказу.
 - Переглянути положення процесуальних кодексів щодо виключних обставин перегляду судових рішень.
 - Оприлюднювати тексти конституційних скарг, які пройшли попередню перевірку Секретаріатом.

Висновки КСУ (Велика палата)

48 За період моніторингу до Конституційного Суду надійшло два звернення від Верховної Радою в порядку попереднього конституційного контролю, передбаченого статтею 159 Конституції України. За результатами розгляду Конституційним Судом даних звернень було ухвалено 6 висновків:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- у [справі](#) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області) (реєстр. № 8380) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
- у [справі](#) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області)

(реєстр. № 9310-1) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- 49 Останні два висновки стосувалися абсолютно технічних змін назв областей.
- 50 В перших обох висновках було визнано пропоновані конституційні зміни такими, що відповідають вимогам статті 157, 158 Конституції. Варто наголосити, що проекти змін до Конституції є ідентичними за своїм змістом, проте відрізняються моментом вступу таких змін в силу.
- 51 Оскільки питання, порушене перед КСУ передбачає однозначну (в межах існуючого підходу КСУ щодо розуміння змісту «спрямованості на ліквідацію незалежності») відповідь щодо відсутності скасування чи обмеження прав людини і порушення статті 157 Конституції, це питання не потребує свого подальшого розгляду.
- 52 Позиція ЦППР щодо скасування депутатської недоторканності є критично негативною та давно відомою, тому можемо лише позитивно охарактеризувати абзаци шостий-восьмий частини 2.3.1. Рішення № 1-в/2018 та абзаци шостий-восьмий частини 3.1. Рішення № 2-в/2018, в яких наголошується на ризиках скасування недоторканності. Ці ризики були детальніше розкриті в окремих думках суддів [Мельника](#), [Саса](#) та [Сліденка](#). Остання є найбільш критичною та, на нашу думку, повною, оскільки висловлює, особливо в другій частині, окрему думку судді щодо змісту висновку, а не проблеми його мотивації чи доцільності законопроекту загалом. Викладений суддею Сліденком підхід є відходом від формального превентивного конституційного контролю, виходом за межі негативного законодавця, яким є Конституційний Суд, і заслуговує на ширшу дискусію в інших платформах, ніж цей Звіт.
- 53 У справі 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 КСУ обмежився абсолютно формальним Висновком та не дослідив низку важливих [питань](#).

Внутрішньо-організаційні питання (Секретаріат)

Положення про Секретаріат

- 54 Питання ухвалення Положення про Секретаріат стояло в Конституційному Суді на порядку денному близько року та стало однією з обставин, що фігурували в [конфлікті](#) між суддями, наслідком якого стало звільнення судді КСУ Станіслава Шевчука, який на той момент обіймав посаду Голови Конституційного Суду.
- 55 Положення про Секретаріат Конституційного Суду України було затверджено 11 квітня 2019 року [Постановою](#) 13-п/2019, що зняло частину питань, оскільки його наявність, як і [Положення](#) про патронатну службу судді Конституційного Суду України, передбачено Законом.

Комунікація КСУ

- 56 У 2018 році суттєво покращилася комунікаційна діяльність Конституційного Суду України. Були створені сторінки в соціальних мережах «Фейсбук» та «Твіттер», [затверджена](#) комунікаційна стратегія, збільшилася кількість контактів зі ЗМІ тощо. Окремо варто відмітити діяльність Секретаріату, яка полягає в тому, що ще до офіційного оприлюднення рішення КСУ, на сайті можна отримати тезову інформацію щодо змісту такого рішення, що є надважливим для комунікації КСУ в умовах сучасного інформаційного простору.

Фінансове забезпечення діяльності Суду

- 57 У листопаді 2018 року були проблеми із забезпеченням фінансових гарантій незалежності Конституційного Суду. Проблема полягала в тому, що відповідного обсягу фінансування діяльності Конституційного Суду, закладеного в Законі України «Про державний бюджет України на 2018 рік» було недостатньо. Для врегулювання цієї ситуації до Парламенту було внесено проект Закону № 9241 (проект передбачав внесення змін до додатка № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» з метою виділення надлишкових коштів державного бюджету з фінансування Верховного Суду на фінансування діяльності Конституційного Суду). Верховна Рада за півтора місяці 8 разів провалила голосування за включення [проекту](#) Закону № 9241 до порядку денного і таким чином діяльність КСУ в 2018 році була недофінансована.

Висновки

- I. Рішення Конституційного Суду в період моніторингу стосувалися лише неконституційності законів або їх окремих положень (окрім Рішення № 8-р/2019, що стосувалося Постанови Кабінету Міністрів України та Рішення № 6-р/2019, що стосувалося дострокового припинення повноважень Парламенту). Рішень за конституційністю чи неконституційністю інших правових актів Верховної Ради України чи правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим не ухвалювалося.
- II. Серед суб'єктів, які найчастіше всього реалізовували своє право на конституційне подання до Конституційного Суду, можна виділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та народних депутатів України (з суттєвою представленістю опозиційних фракцій). Протягом періоду моніторингу Глава держави жодного разу не звертався до Конституційного Суду щодо неконституційності законів і інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України в аспекті порушення конституційних прав осіб.
- III. Конституційним Судом була сформована юридична позиція, відповідно до якої, порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту закону, що мають системний характер та істотно впливають на остаточний результат прийняття закону, є підставою для визнання його неконституційним повністю.
- IV. В досліджуваний період має місце активне впровадження принципу дружнього ставлення до міжнародного права, особливо активного використання Європейської конвенції з прав людини.
- V. Перевірити вмотивованість та обґрунтованість підходу Конституційного Суду щодо лівової частки відмов у відкритті проваджень за конституційними скаргами на підставі очевидно необґрунтованих змісту і вимог конституційної скарги є неможливим, оскільки тексти конституційних скарг не публікуються.
- VI. Конституційний Суд до цього часу не виробив зрозумілих критеріїв прийняття справ до розгляду за конституційними скаргами, через вищеописані причини.