*Спеціалізована вчена рада Д 26.236.03
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України*

**В І Д Г У К
офіційного опонента
на дисертацію Різника Сергія Васильовича
«Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та
система забезпечення в Україні», подану на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук за спеціальністю
12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

 **Актуальність дослідження**.Дисертаційна роботаСергія Різника є актуальним науковим дослідженням, адже процес становлення сучасного конституціоналізму в Україні пов’язаний з тим, що незалежна, правова держава в принципі неможлива без системи забезпечення конституційності нормативних актів. Адже існували реальні ризики дисконтинуїтету державності, які вчергове постали на зламі 2013-2014 років, стали реальними, в тому числі, через недієвість системи правового захисту конституції. Багатьом людським жертвам і суспільним потрясінням в новітній історії України можна було б запобігти, якби Конституційний Суд України у вирішальні моменти проявив рішучість у відстоюванні прав людини та захисті конституції. Без ефективного судового перегляду правових актів навіть влада парламенту, президента чи уряду, підтримувана більшістю народу, в будь-який момент ризикує перерости у тиранію більшості. Тому сьогодні Конституційний Суд України та інші суб’єкти системи забезпечення конституційності нормативних актів, діючи на нових началах, підкоряючись тільки праву та Конституції, подолавши перманентні труднощі і перешкоди, повинні гарантувати ефективність інструментів конституційної демократії, утвердити в національній свідомості сприйняття Конституції як дієвого засобу захисту національного суверенітету, вільного демократичного порядку та прав людини.

 Відповідно, актуальною є й мета дисертаційного дослідження -вироблення цілісного, концептуального підходу до пізнання сутності конституційності нормативних актів, визначення оптимальної методології їх оцінювання на предмет відповідності Конституції України та розробка доктринальної моделі дієвої системи забезпечення конституційності нормативних актів в Україні.

**Оцінка змісту та завершеності дисертації.** Реалізуючи мету дисертаційного дослідження, автор отримав результати, які є вагомим внеском у розвиток доктрини конституціоналізму та становлення його інституційно-процедурної компоненти. Це стало можливим завдяки виконанню поставлених завдань, зокрема:узагальнити і вдосконалити теоретичні підходи до розуміння сутності конституційності нормативних актів в Україні;вдосконалити теоретичні підходи до розуміння поняття “забезпечення конституційності нормативних актів в Україні”, з’ясувати природу і структуру системи забезпечення конституційності нормативних актів в Україні, запропонувати методи і засоби підвищення її дієвості;уточнення змісту конституційної юстиції; систематизувати етапи генези ідеї забезпечення конституційності нормативних актів в державах конституційної демократії та Україні;з’ясувати і систематизувати основні проблеми в діяльності Конституційного Суду України, запропонувати юридичні способи та засоби їх вирішення, визначити юридичний статус Конституційного Суду України в контексті реформування системи забезпечення конституційності нормативних актів в Україні;обґрунтувати межі конституційної юрисдикції Конституційного Суду України, інших суб’єктів конституційного контролю;проаналізувати повноваження судів загальної юрисдикції в сфері оцінювання конституційності нормативних актів при здійсненні правосуддя;обґрунтувати вагомість впливу Європейського суду з прав людини на національну систему забезпечення конституційності нормативних актів в Україні;здійснити комплексну характеристику методології оцінювання конституційності нормативних актів тощо.

Дисертація виконана відповідно до планів наукових досліджень кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка “Теоретичні та практичні проблеми забезпечення розвитку української державності в умовах конституційної реформи і децентралізації публічної влади в Україні». Дисертація має також і практичне значення для вдосконалення практики Конституційного Суду України, чинного законодавства України, техніки обґрунтування актів конституційної юстиції тощо. Структурно дисертація складається зі вступу, п’яти розділів, які поділяються на 20 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (437 найменувань) та додатків.

**Наукова новизна одержаних результатів** конкретизована у наступних положеннях, що винесені дисертантом на захист, зокрема вперше:

- теоретично обґрунтовано виключне місце Конституційного Суду України в системі забезпечення конституційності нормативних актів, зокрема з точки зору поділу влади та гарантій прав людини, захисту конституційних цінностей;

- обґрунтовано визначення судів загальної юрисдикції в Україні як суб’єктів *проміжного конституційного контролю* в сфері реалізації ними повноважень щодо оцінювання конституційності нормативних актів при здійсненні правосуддя. Запропоновано цілісну концепцію дієвої реалізації судами загальної юрисдикції встановленого національним законодавством їх повноваження (обов’язку) незастосування нормативних актів при вирішенні судових справ в разі їх суперечності з Конституцією України;

- розроблено *тест на доцільність прийняття рішення Конституційним Судом України щодо відкладення дати втрати чинності неконституційними нормативними актами* шляхом визначення ступеня (обсягу) суспільної шкоди від продовження чинності неконституційних актів на визначений Судом строк і його порівняння зі ступенем (обсягом) шкоди, що буде завдана суспільству в разі виникнення нормативної прогалини після втрати чинності неконституційним актом. Запропоновано підходи до порядку застосування, в тому числі, але не виключно – при здійсненні правосуддя, нормативних актів, визнаних неконституційними, проте дата втрати чинності, яких відкладена.

Крім того, удосконалено:

 - підходи до методології оцінювання конституційності нормативних актів в Україні, що ґрунтується на наступних етапах: 1) вирішення питання про юрисдикцію суб’єкта конституційного контролю; 2) перевірка дотримання конституційної процедури при розгляді, ухваленні чи набранні чинності нормативним актом, що є об’єктом конституційного контролю (в разі, якщо на порушення процедури вказує суб’єкт звернення до Суду); 3) узгоджувальне тлумачення норми акта (з’ясування змісту), що є об’єктом перевірки з приписами Конституції, порушення яких припускається; 4) в разі неможливості досягти узгоджувального тлумачення нормативного акта - визначення приписів Конституції України, яким він суперечить, аргументація (перевірка) суперечності; 5) прийняття рішення щодо конституційності (неконституційності) нормативного акта (повністю або в окремій частині), аргументація (обґрунтування) ухваленого рішення, викладення окремих думок суддів;

 - розуміння юридичних наслідків рішень Конституційного Суду України щодо визнання нормативних актів конституційними, доведено вагомість впливу таких рішень на утвердження верховенства Конституції України. Обґрунтовано, що припис акта, визнаного конституційним зі змістовних підстав не може бути не застосованим під час розгляду справ у судах загальної юрисдикції з мотивів його суперечності Конституції України чи в інших ситуаціях, у яких таке припущення до цього допускалося. Таким чином, юридичним наслідком визнання Конституційним Судом нормативного акта конституційним є подальша незастосовність щодо нього презумпції конституційності (через виключення допущення його неконституційності);

 - визначення юридичного статусу Конституційного Суду України як спеціалізованого судового органу конституційної юрисдикції. Доведено, що його особливе становище за межами системи судової влади не є підставою для позиціонування Суду як “політико-правового” органу з невиразними статусом та компетенцією. Обґрунтовано, що дієвість системи забезпечення конституційності нормативних актів гарантується найбільше через судовий конституційний контроль, основним суб’єктом якого в Україні є Конституційний Суд України .

**Наукова і практична цінність дисертації**.У роботі (с. 96) Сергієм Різником робиться цілком вірний наголос на тому, що утвердженню конституційних принципів-універсалій

***«****заважає важка спадщина радянської правової системи, в основу якої було покладено принцип верховенства закону, правовий формалізм і позитивізм, який, по суті, прикривав свавілля державної влади щодо своїх громадян»,*

оскільки саме інтерпретація цих принципів є осердям конституційної юстиції, завданням якої *inter alia* є перевірка конституційності правових актів органів публічної влади. Це відчувається якраз на сучасному етапі ентропії конституційної юстиції України.

Цікавими є роздуми автора на с. 99-100 між верховенством права та конституціоналізмом, хоча тут мабуть доречніше говорити про конституційну легітимацію, під якою мається на увазі зв’язаність конституційного порядку надпозитивними цінностями, які отримують підтримку, оскільки є результатом суспільно-політичних дебатів, у результаті чого досягається згода щодо їх сутності. Тут ще й проблема полягає в тому, що цінності мають мати певне інституційне і процедурне наповнення, яке доволі проблематичне у народу, у якого тривалий час була відсутня власна державність.

Хоча термін «правова охорона конституція» є етатистським за своїми конотаціями, однак дисертант цілком слушно розглядає забезпечення конституційності правових актів у руслі зазначеного поняття. Водночас тут слід не забувати про іншу максиму, згідно з якою законодавець є першим інтерпретатором, однак монополія на тлумачення конституції належить саме органу конституційної юстиції. Цілком вже у тому руслі далі аналізується монополія КС по здійсненню конституційного перегляду або як то поширено вживати – конституційного контролю. Зокрема, здобувач звертає на співвідношення інституційних та індивідуальних аспектах діяльності конституційної юстиції у перехідних конституційних демократіях (с. 145):

*«Конституційний Суд України, як офіційний орган державної влади, не може сприйматися абстрактно, без розуміння, що за безособовою інституцією діють конкретні судді, люди з недоліками, емоціями, вподобаннями, сильними і слабкими сторонами, вплив яких на здійснення правосуддя неможливо переоцінити.».*

 Цілком слушними є міркування пана Різника щодо загрози конституційній структурі України пропозиції щодо скасування Конституційного Суду та передачу відповідних повноважень іншій інституції, наприклад, спеціалізованій палаті Верховного Суду тощо. Тому дисертант вірно характеризує застосування приписів Конституції як норм прямої дії судами загальної юрисдикції як проміжний конституційний контроль, а перевірку встановлених Конституцією правових актів щодо їх конституційності Конституційним Судом як остаточний конституційний контроль. Це є важливим моментом забезпечення верховенства конституції, зважаючи на роль адміністративної юстиції у цьому процесі чи ваги процесуальних гарантій прав людини у кримінальному процесі. У роботі справедливо підкреслюється, що аксіологічне, цільове та узгоджене тлумачення є основою обґрунтованості прийняття рішень Конституційним Судом, власне на чому і побудована авторська концепція критеріїв визначення конституційності правових актів. Також важливим є дослідження автором проблем юридичної аргументації та прийняття рішень органами конституційної юстиції. Водночас, вживана автором конструкція орган остаточного конституційного контролю є вужчою за поняття конституційної юстиції.

Результатидисертаційного дослідження використані та мають перспективу використання: у правотворчій діяльності – для вдосконалення законодавства України щодо діяльності Конституційного Суду України; у правозастосовній практиці – суддями Конституційного Суду України, суддями судів загальної юрисдикції; у навчальному процесі – під час викладання та вивчення курсів «Конституційне право України», «Конституційна юстиція», інших спеціальних курсів з конституційно-правової проблематики, а також при підготовці відповідних посібників, підручників, науково-практичних коментарів тощо.

**Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях.** Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження викладені у 40 наукових працях: 1 одноосібній монографії, 24 статтях, опублікованих у фахових виданнях України та виданнях зарубіжних держав, в 9 доповідях у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій та у 6 наукових виданнях, які додатково відображають результати дисертації. Результати дослідження обговорювались на засіданні кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, а також оприлюднені в тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських конференціях, круглих столах, інших наукових форумах. Автореферат дисертації коректно відображає її основні положення, оформлення дисертації та автореферату відповідає існуючим вимогам.

**Дискусійні положення дисертації та зауваження щодо змісту дисертації.** Водночас, оцінюючи в цілому позитивно винесені на захист результати дисертаційного дослідження Сергія Різника, у роботі можна виділити ряд положень, які є суперечливими, носять дискусійний характер, або ж потребують додаткових аргументів для підтвердження їх обґрунтованості, зокрема:

1. Автор роботи на с. 62 стверджує про те, що

«*об’єктивна (з одного боку) та офіційна конституційність нормативного акту, з іншого, на практиці не завжди збігаються*»,

чому передують розмірковування щодо специфіки розбіжностей ситуацій, коли сумнівний правовий акт з точки зору конституційних цінностей і принципів ще не визнаний таким конституційною юстицією. Хоча насправді тут йдеться про дещо інші речі – зокрема, ми ту при захисті дисертації у рамках академічної свободи цілком вільно можемо піддавати сумніву навіть самі рішення КСУ, оскільки вони не узгоджуються із консенсусом серед конституціоналістів щодо тлумачення людської гідності чи доволі його сумнівного підходу трактувати критерій «інші ознаки» як свідчення дискримінаційності певного припису закону тощо. Тому питання полягає в тому, наскільки означена проблематика вирішується в рамках концепту чинності конституції і принципу вірності конституції при здійсненні функцій законодавства та публічного урядування?

 2. Дисертант розглядає як удосконалення поняття правової охорони конституції. Однак тут одразу виникає питання: хто є основним порушником конституції? Адже таким насправді виступає держава. А концепт правової охорони конституції передбачає саме активність держави як домінанту у цій конструкції. Як тоді бути із основоположними цілями конституції – гарантії прав людини та обмеження свавілля влади, адже основним порушником прав людини виступають органи публічної влади.

 3. Здобувач з невідомих причин не розглядає основну методологічну проблему предмета дисертаційного дослідження – співвідношення *sovereignty of parliament* та *juristocracy*, оскільки тут слід дивитися на джерелах і витоки інституційно-процедурних засад забезпечення конституційності правових актів та визначення меж діяльності парламенту відповідно до засад поділу влади та самообмеження конституційних судів. Тут можна би було розкрити основні запобіжники задля недопущення сповзання у політизацію конституційної юстиції, що не раз спостерігалося в історії незалежної України.

 4. Доволі незрозумілим є міркування Сергія Різника про громадян як суб’єктів конституційного нагляду (с. 132 і наст.). Адже тут дещо інші стосунки, які вже усталено представлені у доктрині сучасного конституціоналізму – це демократична підзвітність і підконтрольність публічної влади, яка у разі виникнення незворотної загрози конституційному порядку виражається у праві народу на спротив недемократичному правлінню. Тому й не дивно, що квінтесенція даного аспекту дослідження зводиться до ефективності конституційної скарги, хоча це вже складник гарантій прав людини, а не демократичної підзвітності держави. Насправді тут оптимальніше було б конкретизувати зміст процедур демократичної підзвітності і підконтрольності публічної влади Українському народові.

 5. При характеристиці підстав для здійснення конституційного перегляду *differentia specifica* автор відносить виключення із тримісячного строку розгляду конституційних скарг з мотивів суспільного інтересу до формальних критеріїв (с. 167). Це має важливе значення для ефективності розгляду конституційних скарг. Однак це питання відноситься за своїм змістом до предмета суддівського розсуду, оскільки поняття суспільний інтерес слід інтерпретувати судді, а не Секретаріату Конституційного Суду, який, як відомо, може здійснювати перевірку конституційних скарг на предмет прийнятності лише з формальних аспектів, а не змістовних.

 6. У параграфі 4.1 роботи порушується питання легітимності конституції та її зв’язаності надпозитивними цінностями-принципами. Бажано би було розкрити цей взаємозв’язок і як він впливає на ефективність перевірки конституційності правових актів, зокрема щодо чинності Конституційного закону № 2222-IV і пов’язаних із ними рішень Конституційного Суду № 20-рп/2010 та Закону № 742-VІІ про відновлення дії окремих положень Конституції України, а також законопроектів про внесення змін до Конституції.

 7. Додержання принципу *ultra vires* є предметом баталій при юридичних спорах. Згаданий принцип є предметом перевірки достатності повноважень на укладення договорів і конкурує із доктринами *estoppel* та звичайної практики укладення міжнародних угод. Зокрема, він став предметом дискусій у позові щодо заборгованості України у розмірі 3 млрд дол. США перед фірмою *Law Debenture*, кінцевим бенефіціаром якої є Міністерство фінансів Російської Федерації. Так само застосування цього принципу ФКС Німеччини у резонансному рішенні від 5 травня 2020 р., який стосувався питань здійснення монетарної політики Європейським центробанком. При розкритті особливостей конституційного контролю над міжнародними договорами бажано було урахувати цей аспект, який на сьогодні є предметом дискусій у вказані сфері, зокрема у контексті конкуренції юрисдикцій міжнародних судів та національних конституційних і верховних судів.

У цілому викладені міркування не впливають на позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження і не перешкоджають визнати його завершеною науковою

