***Cпеціалізована 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.*Дисертація С. В. Різника на тему «Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні», подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук є новим та актуальним науковим дослідженням. Адже, як слушно відзначено в самій роботі, чергова криза в діяльності Конституційного Суду України, що виникла наприкінці 2020 року, є зайвим підтвердженням переконливої актуальності обраної теми дослідження. Тим не менше, окрім очевидної шкоди, що завдана національній системі забезпечення конституційності нормативних актів, ця криза надає українському суспільству можливість критично проаналізувати минулі помилки в сфері утвердження верховенства Конституції України, сприяє реальному виявленню й оцінюванню першопричин існуючих та потенційних загроз конституційній демократії. Адже у світовій державотворчій практиці саме національні та глобальні кризи і потрясіння завжди ставали рушіями прогресивних конституційних перетворень. Тому й закономірно, що поточна оцінка суспільством діяльності Конституційного Суду України постійно варіюється – від конструктивної критики, аж до пропозицій його ліквідації. Тож вкрай затребуваним сьогодні є пошук і пропонування варіантів розв’язання актуальних проблем в діяльності системи забезпечення конституційності нормативних актів в Україні з метою всебічного гарантування їх відповідності національній Конституції, а відтак і виконанню головного обов’язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Усе зазначене вказує на вагоме, актуальне наукове і прикладне значення обраної теми дисертації. Крім того, 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».

*Оцінка змісту дисертації.* Дисертація присвячена темі конституційності нормативних актів, з’ясуванню її сутності, методології оцінювання, а також змістовній характеристиці системи юридичного забезпечення верховенства Конституції України. Запропоновано варіанти розв’язання низки актуальних проблем доктрини і практики конституційної юстиції в Україні з метою сприяння більш дієвому гарантуванню конституційності нормативних актів, а відтак і виконання головного обов’язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Особливу увагу в дисертації приділено теоретико-методологічним підходам до розуміння феномена конституційності нормативних актів. Проаналізовано систему забезпечення конституційності нормативних актів, єдиним центром, але не єдиним елементом якої є Конституційний Суд України. Зокрема, здійснено характеристику діяльності з оцінювання нормативних актів на предмет їх відповідності Конституції України судами загальної юрисдикції. Крім того, зосереджено увагу на процесі (методології, алгоритмі) визначення (оцінювання) конституційності нормативних актів. Здійснено характеристику основних методів нормативного тлумачення, критеріїв конституційності нормативних актів, особливу увагу серед яких приділено принципам юридичної визначеності, справедливості, рівності та пропорційності, доктринам «дружнього ставлення до міжнародного права», «політичного питання» тощо. Проаналізовано особливості визначення конституційності окремих видів нормативних актів (їх проектів), зокрема порядок оцінювання конституційності законопроектів і законів про внесення змін до Конституції України, міжнародних договорів, підзаконних нормативно-правових актів. Здійснено аналітичну характеристику проблем аргументації та правових наслідків рішень Конституційного Суду України, а також зміні ним юридичних позицій та іншим пов’язаним питанням. Особливу увагу приділено інституту окремої думки судді Конституційного Суду України.

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

*-* визначено *об’єктивну* (на відміну від офіційної) *конституційність/неконституційність* нормативних актів як їх іманентну юридичну властивість, що не залежить від оцінок суб’єктів конституційного контролю/нагляду та практики правозастосування, а випливає з самої природи нормативних актів у правовій державі та повноважень органів публічної влади, що їх ухвалюють, залежить від способу реалізації владних повноважень суб’єктами нормотворення, які мають (природно здатні) здійснювати лише ту владу, яка походить від Українського народу – її єдиного джерела і має за визначальну мету утвердження та забезпечення прав людини, універсальних і національних правових принципів та цінностей в Україні;

- запропоновано розуміння *офіційної конституційності (неконституційності)* нормативного акта як встановлену рішенням Конституційного Суду України в порядку остаточного конституційного контролю або судом загальної юрисдикції через проміжний конституційний контроль відповідність чи суперечність змісту або процедури розгляду, ухвалення чи набрання чинності нормативного акта і Конституції України. Обґрунтовано наявність пропорційної залежності між станом співпадіння об’єктивної та офіційної конституційності нормативних актів і рівнем демократичності держави, ступенем забезпечення прав і свобод людини;

- теоретично обґрунтовано виключне місце Конституційного Суду України в системі забезпечення конституційності нормативних актів не як єдиного органу конституційної юрисдикції, а як *єдиного органу остаточного конституційного контролю в Україні*;

- 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;

- доведено, що Україна - єдина держава Європи, де склад Конституційного Суду для вирішення питань конституційності законів залежить не від змістовних характеристик конституційного провадження, а від форми звернення до Суду (в формі конституційної скарги – Сенатом Конституційного Суду, в інших випадках – Великою Палатою Суду). Запропоновано відповідні зміни до Конституції України та профільного законодавства;

- обгрунтовано, що наявне в Україні право громадян і юридичних осіб звертатися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою за оцінюванням конституційності законів, але без права порушувати питання щодо конституційності підзаконних нормативних актів, теж не має аналогів у Європі та засвідчує відсутність підстав для визначення її як нормативної конституційної скарги, спонукаючи до переконливого висновку про наявність в Україні унікальної моделі *статутної конституційної скарги*;

- запропоновано послідовний підхід до визначення підстав стосовно прийняття рішень Конституційним Судом України щодо відновлення чинності попередніх редакцій нормативних актів. Обґрунтовано, що виходячи з природи здійснення повноважень суб’єктами нормотворення, а також на основі принципу поділу влади, Конституційний Суд України має підстави приймати рішення про *відновлення чинності нормативних актів*, в разі визнання неконституційними їх наступних редакцій виключно через порушення процедури їх розгляду, ухвалення чи набрання чинності;

- запропоновано запровадження в Україні практики *констатуючого конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України* шляхом: а) незастосування Конституційним Судом України законів про внесення змін до Конституції України, якщо такі були прийняті з встановленими Судом порушеннями Конституції України та за умови відсутності тривалої практики застосування Судом при здійсненні конституційного правосуддя Конституції у зміненій редакції; б) застосування Конституційним Судом Конституції України у зміненій редакції, якщо відсутні неспростовні підстави для висновку про порушення Конституції під час ухвалення закону про внесення змін до неї, що *констатуватиме* конституційність відповідного закону про внесення змін до Конституції і виключатиме можливість визнання його неконституційним у майбутньому;

- 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;

- з врахуванням ключового значення універсальних правових принципів і цінностей в українському конституціоналізмі, а також вагомих здобутків Європейського суду з прав людини у виробленні усталеної практики застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, обґрунтовано *методологію застосування практики ЄСПЛ при здійсненні конституційного правосуддя*, основний аспект якої полягає у необхідності застосування до неї тих же підходів, що й до власної практики Конституційного Суду України на основі принципу stare decisis (jurisprudence constante) та можливості аргументованої зміни (спростування) попередніх юридичних позицій.

Особливо цікавими видаються положення, що набули набули подальшого розвитку, а саме:

- підходи до оцінювання конституційності нормативних актів, що здійснюється за допомогою узгоджувального тлумачення приписів нормативного акта і Конституції України з одночасним застосуванням *формальних* (конституційних приписів) і *змістовних* (конституційних норм, принципів, цінностей) критеріїв оцінювання конституційності нормативних актів, та, відповідно, консолідованого критерія конституційності нормативних актів - Конституції України;

- обґрунтування, що *цільовий (телеологічний)* метод тлумачення Конституції України є визначальним для вирішення питань конституційності нормативних актів в Україні. Водночас аргументовано, що телеологічний метод в конституційному тлумаченні, при оцінюванні конституційності нормативних актів, має застосовуватися у його поєднанні з *ціннісним (аксіологічним)* методом, та іншими, менш визначальними методами юридичної інтерпретації;

- пропозиції щодо методології подальших наукових досліджень проблематики тлумачення нормативних актів та Конституції України. Доведено, що популярне в іноземній юридичній літературі загострення протиставлень між оригіналізмом і неоригіналізмом, об’єктивними чи суб’єктивними підходами до інтерпретації права, іншими відносно другорядним деталями цього процесу не має в Україні настільки ж актуального прикладного значення, як більш пріоритетне усунення протиріч у первинному визнанні суб’єктами тлумачення західних (європейських) правових цінностей та національних цінностей України;

- обґрунтування некоректності поділу критеріїв конституційності нормативних актів на формальні та змістовні. Доведено, що “змістовність” і “формальність” є ознаками не критеріїв конституційності нормативних актів, а об’єктів відповідного конституційного контролю: 1) змісту нормативного акта та 2) процедури його розгляду, ухвалення чи набрання чинності. В результаті запропоновано усунути суперечності в ч. 1 ст. 152 Конституції України, виклавши її в наступній редакції: “Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо їх зміст не відповідає Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності”;

- розмежування *зовнішнього* і *внутрішнього* *конституційного контролю*, де під останнім маються на увазі дії суб’єктів владних повноважень, спрямовані на скасування власних актів, з мотивів їх неконституційності;

- пропозиції стосовно зміни процедури розгляду справ щодо конституційності законів за конституційними скаргами, зокрема, шляхом збільшення впливу Великої Палати Конституційного Суду України на ухвалення остаточних рішень у таких справах, в тому числі шляхом встановлення порядку вилучення справ від сенатів на розгляд Великої Палати за рішенням повного складу Суду;

- обґрунтування підстав для зміни юридичних позицій Конституційним Судом України та внесення відповідних змін в Закон України “Про Конституційний Суд України”;

- пропозиції щодо конституційного уповноваження судів загальної юрисдикції безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності нормативних актів, які підлягають застосуванню при вирішенні судових справ.

*Практична цінність дисертації.*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.

*Опубліковані праці.*Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження викладені у 40 наукових працях: 1 одноосібній (індивідуальній) 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.

*Дискусійні положення. Водночас, певні положення дисертації є дискусійного характеру і потребують додаткового обговорення під час захисту.*

1. У підрозділі 3.1 дисертації автор відзначає, що «послідовна практика Конституційного Суду протягом останнього періоду (за винятком, звісно, відомого Рішення у справі щодо «наступної чергової сесії» парламенту) до певної міри дисциплінувала нормотворців, в першу чергу – парламент, у питаннях дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення нормативних актів. Продовження започаткованої практики «нульової толерантності» до порушень процесуальних норм Конституції є важливою запорукою утвердження дієвої конституційної демократії в Україні». Натомість, як видається, не менш вагомим є й напрацювання нормативних запобіжників для недопущення надто формалістичного підходу Конституційного Суду України до внутрішньопарламентських процедур законотворення, запобігання його фактичному втручанню в діяльність єдиного національного органу законодавчої влади в Україні.

2. У підрозділі 4.2 дисертації автор обгрунтовує запровадження в Україні практики констатуючого конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції Українишляхом: а) незастосування Конституційним Судом України законів про внесення змін до Конституції України, якщо такі були прийняті з встановленими Судом порушеннями Конституції України та за умови відсутності тривалої практики застосування Судом при здійсненні конституційного правосуддя Конституції у зміненій редакції; б) застосування Конституційним Судом Конституції України у зміненій редакції, якщо відсутні неспростовні підстави для висновку про порушення Конституції під час ухвалення закону про внесення змін до неї, що констатуватиме конституційність відповідного закону про внесення змін до Конституції і виключатиме можливість визнання його неконституційним у майбутньому. Застосування практики констатуючого конституційного контролю здатне розв’язати, на думку дисертанта, і давній науковий спір щодо можливості перегляду Судом законів про внесення змін до Конституції України, прийнятих на Всеукраїнському референдумі. Адже, «не здійснюючи судовий контроль таких законів у звичайному порядку, їх перевірка в порядку констатуючого конституційного контролю гарантувала б необхідний рівень захисту Конституції не лише від неправомірних актів органів публічної влади, а й від неконституційних рішень, прийнятих більшістю з тих, хто взяв участь у національному референдумі». Натомість, видається, що запровадження конституційного контролю рішень, ухвалених на загальнонаціональних референдумах у будь-якій формі потребує більш детальної аргументації.

3. Робота лише б виграла, якби автор приділив трохи більше уваги діяльності в справі забезпечення конституційності нормативних актів учасників конституційного провадження, зокрема Постійних представників [Верховної Ради України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8) та Президента України в Конституційному Суді. Сподіваємося, що, враховуючи особливу роль і парламенту, і глави держави в системі забезпечення конституційності нормативних актів, функції та повноваження їх постійних представників в Конституційному Суді стануть в подальшому окремим предметом наукових досліджень автора дисертації.

4. Автор дисертації обґрунтує некоректність теоретичного поділу критеріїв конституційності нормативних актів на формальні та змістовні. Варто погодитись, що, справді, “змістовність” і “формальність” є ознаками не критеріїв конституційності нормативних актів, а об’єктів відповідного конституційного контролю: 1) змісту нормативного акта та 2) процедури його розгляду, ухвалення чи набрання чинності. В результаті автором запропоновано усунути суперечності в ч. 1 ст. 152 Конституції України, виклавши її в наступній редакції: “Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо їх зміст не відповідає Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності”. Водночас видається, що цю проблему можна було б вирішити без внесення змін до Основного Закону, засобами конституційно-судового і доктринального тлумачення.

Проте висловлені зауваження є предметом для дискусії, стосуються в основному другорядних положень, а не концептуально важливих висновків, які визначають цінність дисертації і не впливають на загальну високу оцінку роботи Різника С. В.

**Загальний висновок.** Дисертація Різника С. В. Є цілісним, системним, завершеним науковим дослідженням. Виваженість і обґрунтованість висновків у дисертації викладені логічно та системно, що дає можливість комплексно розкрити основні аспекти обраної теми досліджння. Висновки, узагальнення, авторські рекомендації і пропозиції базуються на широкому колі наукових і нормативнихвітчизняних та зарубіжних джерел, матеріалах судової практики. Зазначене дає підстави зробити загальний висновок, що зміст дисертації в повній мірі розкриває обрану тему і проблеми, які складають об’єкт та предмет дослідження.

Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Автореферат дисертації адекватно відображає її

