



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України

м. К и ї в  
27 жовтня 2020 року  
№ 13-р/2020

Справа № 1-24/2020(393/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича – головуючого,  
Головатого Сергія Петровича,  
Городовенка Віктора Валентиновича,  
Завгородньої Ірини Миколаївни,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Колісника Віктора Павловича,  
Кривенка Віктора Васильовича,  
Лемака Василя Васильовича,  
Литвинова Олександра Миколайовича,  
Мойсика Володимира Романовича,  
Первомайського Олега Олексійовича,  
Саса Сергія Володимировича,  
Сліденка Ігоря Дмитровича – доповідача,  
Філюка Петра Годосьовича,  
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, Кримінального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І.Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 47 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі – Закон № 1700), Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Народні депутати України просять визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 8 частини першої статті 11, пунктів 2, 10<sup>1</sup> частини першої статті 12, абзаців другого, третього частини першої статті 47, частин першої, третьої статті 50, статті 51, частини другої статті 52 Закону № 1700, статті 366<sup>1</sup> КК України.

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону № 1700, стаття 366<sup>1</sup> КК України не відповідають частині другій статті 3, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, статті 21, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 32, частині другій статті 61, частині першій статті 62, частині першій статті 64, частині першій статті 68 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із такого.

Згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); 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); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і

законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126); незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 149).

3. Відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційна система поділу державної влади означає, що кожній із гілок влади притаманна своя система (структура) суб'єктів, інститутів, засобів, форм та методів правління (здійснення влади), заснована виключно на ідеях свободи, верховенства права, гарантування і дотримання прав і свобод людини і громадянина та обмеження свавільного правління. Фундаментальним принципом конституціоналізму і гарантією належного управління є поділ державної влади на самостійні гілки влади з власною компетенцією, визначеною конституцією і законами, прийнятими на її основі.

Основоположним та невід'ємним елементом такої системи є незалежні органи судової влади і конституційного контролю, визначальні функції яких полягають як у захисті прав і свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб, так і в гарантуванні системи поділу державної влади загалом.

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, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99; абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Саме органи судової влади і конституційного контролю виконують, зокрема, основні функції належного правового стримування законодавчої і виконавчої влади, а також контролю за діяльністю цих гілок влади з метою недопущення виходу за межі повноважень.

Діяльність органів судової влади полягає в контролі за дотриманням законності, а конституційного контролю – в конституційності діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Органи судової влади і конституційного контролю є противагою законодавчій та виконавчій владі, оскільки можуть переглядати акти цих гілок державної влади щодо законності або конституційності.

Конституційний Суд України акцентує на тому, що винятковість органів судової влади та особливо конституційного контролю, серед іншого, полягає в особливому порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності.

4. Конституційний Суд України виходить із того, що судова влада, зважаючи на сутність її функцій, є найменш небезпечною для демократичного врядування та інших гілок державної влади, а також для природних прав людини, визначених Конституцією України, оскільки має найменше можливостей для їх порушення або негативного впливу на них. Адже законодавча влада встановлює правила, виконавча влада застосовує примус, а судова влада не має ні того, ні іншого. Судова влада не має ні військової, ні фінансової сили, ні безпосередніх важелів впливу на інші гілки державної

влади, тому вона є найбільш вразливою до посягань інших гілок державної влади. З огляду на це одним з основних завдань Конституційного Суду України є забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад з метою недопущення непропорційного підсилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу. Об'єктивне застосування та належне тлумачення без будь-яких переваг можливі лише за умови незалежності Конституційного Суду України і судової влади загалом та відсутності негативного впливу і тиску законодавчої та виконавчої влади, які керуються не стільки інтересами права, скільки інтересами політики та партійними уподобаннями.

5. В Україні принцип незалежності суддів і судів закріплено на конституційному рівні (статті 126, 127, 129 Конституції України) і законодавчо унормовано (статті 6, 48, 126 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“). Незалежність і недоторканність суддів Конституційного Суду України гарантуються Конституцією України (стаття 149) та Законом України „Про Конституційний Суд України“ (статті 2, 24).

Ефективне виконання судовою владою її функцій можливе лише за умови її незалежності, що є характерною рисою саме судової влади. Суди повинні бути повністю незалежними від органів законодавчої та виконавчої влади. Незалежність судової влади забезпечується відокремленістю її в системі поділу державної влади, неможливістю інших гілок державної влади впливати на рішення судів, а також гарантіями незалежності суддів. Те саме стосується і притягнення суддів до відповідальності, порядок якого тісно пов'язаний із гарантуванням незалежності суддів. Адже призначення судової влади полягає передусім у захисті прав і свобод людини і громадянина й безпосередньо пов'язане з конституційним правом на судовий захист.

Судді здійснюють правосуддя шляхом реалізації судової влади в межах повноважень, якими вони наділені відповідно до Основного Закону України та закону про судоустрій і статус суддів. Судді системи судоустрою і судді Конституційного Суду України 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.

Конституційний Суд України зазначав, що зниження рівня гарантій незалежності суддів опосередковано може призвести до обмеження можливостей реалізації права на судовий захист; не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів (третє речення абзацу п'ятого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини; абзац другий підпункту 1.3 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Конституційний Суд України стверджував, що положення частини другої статті 126 Конституції України „вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється“ треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо (пункт 2 резолютивної частини Рішення 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 принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист, передбаченого статтею 55 Основного Закону України; будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права громадян на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить статті 55 Конституції України (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

Конституція України 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; 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 (абзаци третій, четвертий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Конституційний Суд України наголошує, що будь-який тиск представників законодавчої та виконавчої влади на судову владу неможливий, у тому числі під час розгляду справ, також не допускається втручання в її діяльність з метою прийняття тих чи інших рішень. Незалежність судової влади є одним із головних принципів її ефективної діяльності, тобто будь-який вплив законодавчої та виконавчої влади виключається повністю.

Таким чином, незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, а конституційний принцип незалежності суддів забезпечує важливу роль судової гілки влади в механізмі захисту прав і свобод громадян та є запорукою реалізації права на судовий захист.

Незалежність суддів є основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне та безстороннє правосуддя, ефективно захистити права і свободи людини і громадянина. Принцип незалежності суддів означає процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя в умовах, що виключають сторонній вплив на суддів. Гарантії незалежності суддів – це передбачені належні засоби мінімізації та усунення негативних впливів на суддів під час відправлення ними правосуддя, спрямовані на ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Самостійність і незалежність органів судової влади та конституційного контролю означає, що вони виконують свої функції без жодного втручання у свою діяльність, не залежать від органів законодавчої та виконавчої влади, тому будь-який їхній вплив на судову владу повинен припинитися на етапі призначення суддів.

Конституційний Суд України зазначає, що виконання покладених на органи судової влади та конституційного контролю функцій щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснення контролю за конституційністю діяльності органів державної влади, гарантування системи поділу державної влади неможливі в разі будь-яких форм тиску на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України.

Таким чином, інституційна незалежність судової влади є передумовою незалежності і безсторонності кожного окремого судді, тоді як незалежність,



безсторонність кожного з них є умовою забезпечення інституційної незалежності судової влади.

6. Конституційний Суд України бере до уваги той факт, що головним напрямом забезпечення незалежності судової влади є створення спеціальних інституцій, метою діяльності яких є виведення органів правосуддя з поля адміністративного контролю та фактичного управління органів виконавчої та законодавчої влади.

Незалежність судової влади, безсумнівно, є суттєвою частиною принципу верховенства права та покликана забезпечувати кожній людині право на справедливий суд, а отже, це не є привілеєм для суддів, а є гарантією поваги до прав та основних свобод людини, що забезпечує довіру до системи правосуддя (абзац сьомий преамбули Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № CM/Res (2010) 12 (далі – Рекомендація)).

У свою чергу, незалежність судової влади забезпечує незалежність кожного окремого судді, що є фундаментальним аспектом верховенства права (пункт 4 додатка до Рекомендації).

Зовнішня незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм, що надається для власних інтересів суддів, а в інтересах верховенства права та осіб, які прагнуть та очікують неупередженого правосуддя; незалежність суддів слід розглядати як гарантію свободи, поваги прав людини та неупередженого застосування закону; безсторонність та незалежність суддів є важливими для гарантування рівності сторін перед судами (пункт 11 додатка до Рекомендації).

Судова влада є незалежною від виконавчої та законодавчої гілок влади (пункт 2.04 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), її незалежність має гарантуватися державою, а всі державні інституції зобов'язані поважати незалежність судової влади (пункт 1 Основних принципів незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року) та не допускати будь-яких обмежень, неналежних

впливів, стимулів, тисків, загроз чи втручання, прямих чи опосередкованих, з будь-яких сторін чи з будь-якої причини (пункт 2.02 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя; пункт 2 Основних принципів незалежності судових органів).

Захист та зміцнення судової влади у відносинах з виконавчою та законодавчою владою мають здійснюватися шляхом вжиття заходів для забезпечення того, щоб члени виконавчої та законодавчої влади поважали судову гілку влади та утримувались від неналежної, необ'єктивної чи виключно політично вмотивованої публічної критики окремих суддів та забезпечували, щоб повсякденне адміністрування судів здійснювалося ефективно та обґрунтовано на основі правових норм і без надмірного втручання виконавчої влади чи законодавчої влади; дисциплінарне або кримінальне розслідування щодо судді має здійснюватися відповідно до необхідних повних процесуальних гарантій перед незалежним, неpolітичним органом влади, а санкції повинні застосовуватися пропорційно, а не довільно чи з політичних мотивів або з будь-яких інших причин, не пов'язаних із придатністю судді до здійснення судових повноважень (пункт „С“ та Захід 1.3 додатка до Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади від 13 квітня 2016 року № СМ(2016)36 final).

Виконавча та законодавча влада повинні забезпечити незалежність суддів та не вживати заходів, які можуть загрожувати незалежності суддів (підпункт „b“ пункту 2 Принципу I Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи „Незалежність, дієвість та роль суддів“ від 13 жовтня 1994 року № R (94) 12).

Щодо антикорупційної політики та притягнення до відповідальності суддів, то дисциплінарні органи повинні бути незалежними від уряду, а дисциплінарне провадження або провадження щодо відводу суддів повинне визначатися відповідно до усталених процедур, що гарантують права суддів на справедливий, прозорий та незалежний розгляд справи.

Антикорупційна реформа в Україні стала беззаперечною вимогою суспільства. Проте як антикорупційна, так і судова реформи повинні реалізовуватися без порушення принципу незалежності судової влади та з

дотриманням принципу конституційності. Щоб мати вплив на корупцію, судові реформи повинні вирішувати питання, що стосуються незалежності судової системи, підзвітності та прозорості. Це включає створення структур для незалежної судової влади, здатної до самоврядування.

У Висновку Консультативної ради європейських суддів від 9 листопада 2018 року № 21 (2018) щодо запобігання корупції серед суддів зазначається, що корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Це підриває судову добросовісність, що є основою верховенства права та основною цінністю Ради Європи. Є підстави стверджувати, що ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні справді та щиро забезпечити інституційні, інфраструктурні та інші організаційні гарантії для незалежної, прозорої та неупередженої судової влади. Однак боротьба з корупцією не повинна впливати на незалежність судової влади. Крім того, процес перевірки на предмет виявлення корупції, звільнення та притягнення до відповідальності осіб, які не пройшли перевірки, може використовуватися як інструмент для зловживання та усунення політично „небажаних“ суддів. Сам факт перебування на посаді судді у державі-члені, де судова система скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами недостатній для встановлення відповідальності з боку окремих суддів. Це стосується і гарантій того, що процес перевірки повинен здійснюватися компетентними, незалежними та неупередженими органами. Категорії державних службовців мають різні рівні відповідальності та повноваження, тому необхідно забезпечити різні правила декларування, зокрема вищі судові органи мають право вимагати спеціальних актів регулювання цього питання, а деклараціями суддів може опікуватися спеціальний орган судової влади.

Корупція стримується шляхом структурних реформ, надійних та тривалих антикорупційних законів та узгодженого інституційного механізму їх впровадження та забезпечення, що підтримується незалежним, справедливим та неупередженим правосуддям. Однак для того, щоб боротьба з корупцією була успішною, необхідні незалежне судочинство та правоохоронні органи, вільні від політичного та лобістського втручання.

Таким чином, із міжнародних стандартів незалежності судової влади вбачається обов'язок усіх державних та інших установ поважати і дотримуватися незалежності судової влади, яка самостійно, без стороннього впливу з боку будь-яких органів державної влади та посадових осіб здійснювала б усі належні їй функції.

7. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України враховує те, що незалежність суддів від інших органів державної влади має вирішальне значення в будь-якій демократії.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на важливості дотримання принципу поділу державної влади та невтручання виконавчої та законодавчої гілок влади у справи судової гілки влади, що є важливим фактором забезпечення реальної незалежності судової гілки влади та безпосередньо суддів. Зокрема, увага акцентується на важливості незалежності судової влади від виконавчої (§ 95 рішення у справі „Рінгейзен проти Австрії“ (Ringeisen v. Austria (Merits) від 16 липня 1971 року (заява № 2614/65) та на дотриманні принципу поділу влади (§ 40 рішення у справі „Сасілор-Лормін проти Франції“ (Sacilor-Lormines v. France від 9 листопада 2006 року (заява № 65411/01). Крім цього, поняття поділу влади між виконавчою та судовою гілками набуває дедалі більшого значення в практиці цього суду (§ 78 рішення у справі „Стаффорд проти Сполученого Королівства“ (Stafford v. the United Kingdom від 28 березня 2002 року (заява № 46295/99).

У контексті тлумачення терміна „встановлений законом“, який вживається у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), зазначається, що вплив виконавчої влади на судову суперечить принципу, відповідно до якого судоустрій у демократичному суспільстві не повинен залежати від розсуду виконавчої влади (§ 34, § 37 рішення у справі „Гуров проти Молдови“ (Gurov v. Moldova від 10 жовтня 2006 року (заява № 36455/02).

Вимога пункту 1 статті 6 Конвенції про те, що трибунали повинні бути незалежними та неупередженими, безпосередньо пов'язана з концепцією поділу влади. Стаття 6 Конвенції нероздільна з поняттям незалежності суддів, а

жорстке та видиме розділення між законодавчою та виконавчою владою, з одного боку, та судовою владою держави, з іншого, є необхідним для забезпечення незалежності та неупередженості суддів, а отже, і довіри широкої громадськості до судової системи. Компроміс у цій галузі не може не підірвати цю впевненість (пункти 2, 7 Окремої думки судді Маргарити Цаци-Ніколовської до рішення у справі „Клейн та інші проти Нідерландів“ (Kleyn and Others v. The Netherlands від 6 травня 2003 року (заяви №№ 39343/98, 39651/98, 43147/98 та 46664/99)).

Європейський суд з прав людини акцентував, що при визначенні того, чи може орган вважатись „незалежним“, особливо від виконавчої влади, слід, зокрема, враховувати спосіб призначення його членів, тривалість їх роботи, термін повноважень, наявність гарантій проти зовнішнього тиску та питання, чи показує орган видимість незалежності (§ 34 рішення у справі „Похоска проти Польщі“ (Pohoska v. Poland від 10 квітня 2012 року (заява № 33530/06), а сам термін „незалежний“ у пункті 1 статті 6 Конвенції містить два елементи, а саме незалежність судів від виконавчої влади та їхня незалежність від сторін процесу (§ 74 рішення у справі „Лео Цанд проти Австрії“ (Leo Zand v. Austria від 12 жовтня 1978 року (заява № 7360/76)).

8. Конституційний Суд України зазначає, що реалізація принципу незалежності судової гілки влади, а отже, і суддів, полягає насамперед у відособленості її від інших гілок державної влади, а це означає формування самостійної, автономної й самоуправлінської судової системи поза структурами законодавчої та виконавчої гілок влади.

Однак, як показує практика, законодавець може нехтувати основними конституційними принципами поділу державної влади в частині незалежності судової гілки влади, наділяє законами органи та посадових осіб, які не належать до судової влади, значним обсягом повноважень щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою і статусу суддів тощо поза встановленою Конституцією України їх компетенцією. Таким чином, створюються передумови для неправомірного впливу на суд, втручання у діяльність органів судової влади, порушення принципів незалежності й самостійності суддів.

Конституційний Суд України наголошує, що будь-які форми та методи контролю у виді перевірок, моніторингу тощо функціонування та діяльності судів і суддів повинні реалізовуватись лише органами судової влади та виключати створення таких органів у системі як виконавчої, так і законодавчої влади.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що на законодавчому рівні повинні бути створені такі взаємовідносини, які виключали б невиправданий тиск, вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу та запобігали б виникненню нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень, що призведе до втручання у діяльність судової влади та посягання на її незалежність, закріплену в Основному Законі України. Таким чином, створюючи відповідні органи, запроваджуючи відповідальність (санкції), окремі види контролю, законодавець повинен виходити з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів.

9. У контексті особливостей оспорюваних норм Закону № 1700 Конституційний Суд України розглядає пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 як цілісну норму, оскільки виокремлення якого-небудь положення неможливе через загрозу спотворення волі законодавця.

10. Пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 є основою та підставою для інституціоналізації всіх норм Закону № 1700 щодо контрольних повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції як органу виконавчої влади, зокрема пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 1, 2, 6–10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup> частини першої, частин другої – п'ятої статті 12, частин другої статті 13, частини другої статті 13<sup>1</sup>, статті 35, абзаців другого, третього частини першої статті 47, статей 48–51, частин другої, третьої статті 52, статті 65 Закону № 1700, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей

врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Реалізація цих норм без пункту 8 частини першої статті 11 Закону № 1700 є неможливою. Тому Конституційний Суд України розглядає комплексно дію норм, що інституціоналізують контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, у їх взаємозв'язку.

11. Конституційний Суд України враховує те, що Національне агентство з питань запобігання корупції відповідно до Закону № 1700 є органом, який створено і функціонує на підставі закону, та є одним із центральних органів виконавчої влади.

12. Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 1700 Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права. Тому дотримання принципу верховенства права накладає правові обмеження на виконавчу гілку влади, оскільки вона не може функціонувати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади.

Системно-функціональний аналіз повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції дає підстави стверджувати про наділення його контрольними функціями, що мають прямий і безпосередній вплив на судову гілку влади, зокрема на суддів системи судоустрою та суддів Конституційного Суду України при виконанні (здійсненні) функції правосуддя або конституційного контролю.

Конституційний Суд України наголошує на тому, що за стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України виключається контроль виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади.

13. Конституційний Суд України констатує, що Національне агентство з питань запобігання корупції як орган виконавчої влади здійснює контроль над конституційно закріпленими інституціями, якими є суди та Конституційний Суд України.

Оскільки судова влада є незалежною, а незалежність і недоторканність суддів системи судустрою та суддів Конституційного Суду України гарантується Конституцією України, виконавча гілка влади відокремлена від судової гілки влади.

Враховуючи це, Конституційний Суд України доходить висновку про неконституційність окремих положень Закону № 1700, що стосуються повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції в частині контрольних функцій (контролю) виконавчої влади над судовою гілкою влади, а саме: повноважень та прав Національного агентства з питань запобігання корупції, уповноважених осіб та уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, особливостей врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обліку та оприлюднення декларацій, контролю та перевірки декларацій, встановлення своєчасності подання декларацій, повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суб'єктів декларування, додаткових заходів здійснення фінансового контролю, відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

14. Конституційний Суд України звертає увагу законодавця на те, що, запроваджуючи повноваження та права Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів виконавчої влади, що стосуються суддів, які мають спеціальний статус та належать до судової гілки влади, він повинен виокремлювати категорію суддів системи судустрою та суддів



Конституційного Суду України з урахуванням принципу незалежності судової влади та Конституційного Суду України. Принцип поділу державної влади і його практичне втілення – баланс влади – може обмежувати судову владу та конституційний контроль лише за допомогою небагатьох засобів, серед яких зміни до Конституції України та процедура індивідуальної відповідальності суддів як носіїв судової влади.

15. Конституційний Суд України зауважує, що декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу, є беззаперечною вимогою у будь-якій сучасній демократичній державі. Не викликає сумнівів і той факт, що публічні особи в державі повинні подавати декларацію про доходи. Проте виходячи з принципу незалежності судової влади, суспільної важливості та значимості забезпечення реальної незалежності суддів, міжнародних принципів і стандартів таке декларування та його перевірка повинні проводитись з урахуванням принципу незалежності судової влади.

16. Таким чином, Конституційний Суд України, проаналізувавши пункт 8 частини першої статті 11 Закону № 1700, а також пов'язані з ним положення пункту 6 частини першої статті 11, пунктів 6, 7 частини першої статті 12, частини другої статті 13, пунктів 5, 6 частини другої статті 13<sup>1</sup>, статті 35, частини четвертої статті 48 Закону № 1700 та врахувавши принцип незалежності судової влади й Конституційного Суду України, дійшов висновку, що пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup> частини першої, частини друга – п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13<sup>1</sup>, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону № 1700 суперечать статті 6, частинам першій, другій статті 126, частинам першій, другій статті 149 Конституції України.

17. Відповідно до статті 366<sup>1</sup> КК України подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої

Законом № 1700, або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації караються штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Згідно з приміткою до статті 366<sup>1</sup> КК України суб'єктами декларування є особи, які відповідно до частин першої, другої статті 45 Закону № 1700 зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідальність за цією статтею КК України за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

„Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину... покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного і особою винного“; „правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи“ (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4, абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Конституційний Суд України також наголошував, 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).

Криміналізація конкретного вчинку людини можлива за умови, якщо це відповідає, зокрема, сукупності таких критеріїв: значна (суттєва) суспільна небезпека діяння; поширення аналогічних діянь у суспільстві; неефективність інших галузевих правових засобів впливу на зазначені діяння; неможливість успішної боротьби з діянням менш репресивними методами.

У разі недотримання законодавцем вказаних критеріїв криміналізації може виникнути ситуація, коли злочином буде визнано діяння, якому не притаманні достатні для криміналізації характер та ступінь суспільної шкоди. У такому випадку криміналізація здійснюється за відсутності для цього підстав, і за її результатом злочином визнається діяння, яке об'єктивно таким не є. Внаслідок цього створюються законодавчі основи для безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності за діяння, за яке настає менш сувора юридична відповідальність. Наведене порушує конституційний принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України).

Дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини (перше речення абзацу сьомого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини якщо йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливим є забезпечення загального принципу юридичної визначеності; вимога „якості приписів права“ в розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції означає, що якщо національний закон дозволяє можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля (§ 19 рішення у справі „Новік проти України“ (Novik v. Ukraine від 18 грудня 2008 року (заява № 48068/06)).

За своєю правовою природою подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання декларації хоч і свідчать про порушення вимог антикорупційного законодавства, однак такі діяння не здатні заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі в обсягах, необхідних для визнання їх суспільно небезпечними відповідно до вимог статті 11 КК України.

Конституційний Суд України вважає, що декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації мають бути підставою для інших видів юридичної відповідальності.

Орган конституційної юрисдикції зазначав, що незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019).

Дослідивши склад злочину, передбаченого статтею 366<sup>1</sup> КК України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що використання юридичних конструкцій, у яких відсутній чіткий перелік законів, унеможливує однозначне визначення кола суб'єктів злочину, а відсилочні норми унеможливають встановлення кола їх адресатів. Як наслідок, до відповідальності за умисне неподання декларації може бути притягнуто осіб, які не можуть бути учасниками правовідносин з декларування, а тому свідомо не виконали такого обов'язку. Зазначене не узгоджується з поняттям правової держави та принципом верховенства права, закріпленим у частині першій статті 8 Основного Закону України, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та передбачуваність закону.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб'єктом декларування декларації є надмірним покаранням за вчинення цих правопорушень. Негативні наслідки, яких зазнає особа, притягнута до кримінальної відповідальності за вчинення

злочинів, передбачених статтею 366<sup>1</sup> КК України, непропорційні шкоді, яка настала або могла настати у разі вчинення відповідних діянь.

18. Таким чином, наведене свідчить, що законодавець не дотримав принципів справедливості та пропорційності як елементів принципу верховенства права, а отже, стаття 366<sup>1</sup> КК України суперечить частині першій статті 8 Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 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):

– пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup> частини першої, частини другу – п’яту статті 12, частину другу статті 13, частину другу статті 13<sup>1</sup>, статтю 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини другу, третю статті 52, статтю 65 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами;

– статтю 366<sup>1</sup> Кримінального кодексу України.

2. Пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6–10<sup>1</sup>, 12, 12<sup>1</sup> частини першої, частини друга – п’ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13<sup>1</sup>, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48–51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, стаття 366<sup>1</sup> Кримінального 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“.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**