



ВЕРХОВНИЙ СУД

вул. П. Орлика, 8, м. Київ, 01043, код ЄДРПОУ 41721784

31 жовтня 2023 р. № 11-53аі23 (9901/43/21)

Олександр Тупицький
вул. Золоті Джерела, 10/1
м. Київ, 03130

Олександр Лещенко
вул. Джона Маккейна. 1 оф. 112-113
м. Київ, 01042
Leschenko.aleks@gmail.com

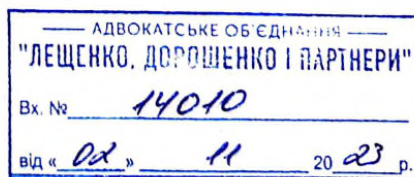
Президент України
Володимир Зеленський
вул. Банкова, 11, м. Київ, 01220
court@pu.gov.ua

Надсилаємо копію постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 жовтня 2023 року до відома.

Додаток: на 13 арк. – копія постанови Великої Палати Верховного Суду

Помічник судді

Оксана МЕДВЕДЕВА



ВЕРХОВНИЙ СУД

1011/0/252-23 від 31.10.2023





Копія

Верховний
Суд

ПОСТАНОВА

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

19 жовтня 2023 року

м. Київ

Справа № 9901/43/21

Провадження № 11-53аі23

Велика Палата Верховного Суду у складі:

головуючого судді Уркевича В. Ю.,

судді-доповідача Прокопенка О. Б.,

суддів Банаська О. О., Власова Ю. Л., Воробйової І. А., Григор'євої І. В., Гриціва М. І.,

Гудими Д. А., Железного І. В., Кишакевича Л. Ю., Лобойка Л. М., Мартева С. Ю.,

Пількова К. М., Ситнік О. М., Ткача І. В., Шевцової Н. В.,

за участю:

секретаря судового засідання Ключник А. Ю.,

представника позивача – Лещенка О. В.,

представника відповідача – Мовіле О. С.,

розглянула у відкритому судовому засіданні справу за позовом Тупицького Олександра Миколайовича до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 29 грудня 2020 року № 607/2020 «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України»

за апеляційною скаргою Президента України на рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13 грудня 2022 року (судді Дашутін І. В., Гімон М. М., Усенко Є. А., Шишов О. О., Яковенко М. М.).



УСТАНОВИЛА:

Короткий зміст позовних вимог та їх обґрунтування

1. У лютому 2021 року Тупицький О. М. звернувся до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції з позовом до Президента України, у якому з урахуванням заяви про уточнення позовних вимог, поданої позивачем після об'єднання ухвалою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24 травня 2021 року цієї справи в одне провадження зі справою № 9901/20/21, просив визнати протиправним та скасувати Указ Президента України від 29 грудня 2020 року № 607/2020 «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» (далі – Указ № 607/2020) з моменту його прийняття.

2. На обґрунтування позову Тупицький О. М. посилався на те, що Указ № 607/2020, який він оскаржує, не відповідає критерію законності як прийнятий внаслідок неправильного застосування норм закону.

3. Так, позивач зазначив, що право Президента України на прийняття рішення про застосування заходу забезпечення кримінального провадження у вигляді відсторонення від посади осіб, які призначаються Президентом України, передбачено частиною третьою статті 154 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України). Проте таке відсторонення, як захід забезпечення кримінального провадження, на переконання позивача, може бути застосовано Президентом України виключно у випадку, коли це прямо передбачено законодавством. Оскільки частина третя статті 154 КПК України не передбачає правової процедури й порядку відсторонення судді Конституційного Суду України, то суддя Конституційного Суду України, як уважає позивач, не входить до переліку осіб, на яких поширюються випадки можливого відсторонення Президентом України від виконання повноважень чи від посади відповідно до цієї правової норми.

4. На думку позивача, незаконність (протиправність) Указу № 607/2020 підтверджується відсутністю у спеціальному законі (Закон України від



13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон № 2136-VIII) повноважень Президента України щодо прийняття рішення про відсторонення від посади чи від виконання повноважень судді Конституційного Суду України. За відсутності встановленого законодавством порядку відсторонення від посади певного суб'єкта чи спеціального порядку, який встановлює іншу процедуру відсторонення від посади та/або від виконання повноважень певного суб'єкта, у Президента України немає повноважень щодо прийняття рішення про відсторонення від посади чи від виконання повноважень.

5. Окрім того, позивач зазначив, що пунктом 3 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, не передбачено прийняття рішення у формі указу для відсторонення від посади судді Конституційного Суду України.

6. На думку Тупицького О. М., Президент України при прийнятті оскаржуваного Указу № 607/2020 безпідставно застосував аналогію закону у спірних правовідносинах, які не допускають її застосування.

7. Позивач звернув увагу на те, що оскаржуваний Указ № 607/2020 є підзаконним правовим актом індивідуальної дії, який передбачає індивідуалізований припис Президента України про строкове відсторонення позивача від посади судді Конституційного Суду України. Отже, Президент України реалізував насамперед владні управлінські функції, а тому спір виник саме у зв'язку із виконанням Президентом України таких функцій.

8. Також позивач зазначив, що спірним указом було порушено його право на повагу до «приватного життя», яке гарантоване статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (далі – Конвенція), оскільки цей указ обмежує його доступ до обраної професії.

9. На підставі викладеного Тупицький О. М. наполягає на наявності підстав для визнання протиправним та скасування Указу № 607/2020 як такого, що не



відповідає приписам частини другої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), тобто прийнятого не на підставі закону, поза межами визначених повноважень Президента України.

Короткий зміст рішення суду попередньої інстанції

10. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду рішенням від 13 грудня 2022 року позов Тупицького О. М. задовольнив. Визнав протиправним та скасував Указ № 607/2020.

11. Судове рішення умотивовано тим, що конституційно-правовий статус інституту Президента України базується на правилах та нормах, які визначають статус глави держави у механізмі державного управління. Повноваження Президента України, порядок їх реалізації, взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування нормативно встановлені. Зокрема, повноваження Президента України щодо формування складу Конституційного Суду України передбачено статтею 106 Конституції України, у пункті 22 частини першої якої вказано, що Президент України призначає на посади третину складу Конституційного Суду України. За висновком суду першої інстанції, реалізація повноважень Президента України стосовно формування складу Конституційного Суду України здійснюється виключно шляхом видання указів про призначення суддів Конституційного Суду України. Іншого способу реалізації Президентом України конституційних повноважень, пов'язаних із формуванням Конституційного Суду України, Основним Законом України не передбачено. При цьому, покликаючись на юридичні позиції, висловлені в рішеннях Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, суд першої інстанції наголосив, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом.



12. Суд першої інстанції виснував, що законна поведінка Президента України при прийнятті рішення про відсторонення від посади на підставі частини третьої статті 154 КПК України має місце виключно тоді, коли Президент України призначає особу на певну посаду та законодавством встановлений спеціальний порядок її відсторонення. За відсутності встановленого у законодавстві порядку відсторонення від посади певного суб'єкта чи спеціального порядку, який встановлює іншу процедуру відсторонення від посади та/або від виконання повноважень певного суб'єкта, у Президента України відсутнє право прийняти рішення про відсторонення цього суб'єкта від посади чи від виконання повноважень.

13. Оскільки порядок вирішення Президентом України питання про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України не встановлений, то, за висновком суду першої інстанції, норма частини третьої статті 154 КПК України не може бути застосована як підстава для відсторонення судді Конституційного Суду України. При цьому відсутність як у Конституції України, так і в Законі № 2136-VIII повноваження Президента України щодо відсторонення від посади судді Конституційного Суду України, на переконання суду першої інстанції, не є дефектом закону, а є волевиявленням законодавця, що безпосередньо встановив спеціальні гарантії незалежності та недоторканності судді Конституційного Суду України.

14. Доводи сторони відповідача про те, що спірні правовідносини допускають можливість видання Президентом України указу про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України з мотивів його призначення Президентом України на цю посаду, суд першої інстанції визнав необґрунтованими та наголосив, що наявність повноважень щодо призначення на посаду судді Конституційного Суду України не надає повноважень приймати рішення про відсторонення від цієї посади.

15. На підставі викладеного суд першої інстанції дійшов висновку, що Указ № 607/2020 не відповідає визначеним КАС України критеріям правомірності рішення суб'єкта владних повноважень як прийнятий не на підставі закону, поза



визначеними статтею 106 Конституції України повноваженнями Президента України, що є підставою для визнання його протиправним та скасування.

Короткий зміст та обґрунтування наведених в апеляційній скарзі вимог

16. Не погодившись із рішенням суду першої інстанції, представник Президента України – Мовіле О. С. подав апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, в якій, посилаючись на неправильне застосування цим судом норм матеріального права, неповне з'ясування обставин у справі та невідповідність висновків суду обставинам справи, просить скасувати це рішення та ухвалити нове – про відмову в задоволенні позовних вимог.

17. На обґрунтування апеляційної скарги представник Президента України зазначає, що суд першої інстанції не надав оцінку доводам відповідача щодо відсутності порушеного права, за захистом якого звернувся позивач до адміністративного суду, оскільки станом на час розгляду справи в суді першої інстанції оскаржуваний Указ № 607/2020 вже був таким, що вичерпав свою дію та не спричиняв для позивача будь-яких обмежень, а сам позивач вже не міг бути суддею Конституційного Суду України в силу приписів статті 16 Закону № 2136-VIII з огляду на його призначення на цю посаду Указом Президента України від 14 травня 2013 року № 256. На підставі викладеного представник Президента України переконує, що на момент прийняття судом рішення у цій справі обставини, якими обумовлено звернення позивача до суду, є усунутими, тобто фактично відсутній публічно-правовий спір між сторонами.

18. Представник відповідача також звертає увагу на те, що Тупицький О. М., незважаючи на оскаржуваний Указ № 607/2020, виконував свої службові обов'язки дистанційно, призначався суддею-доповідачем на розгляд конституційних скарг та отримував заробітну плату. Отже, позивач, на думку скаржника, так і не зазначив, за захистом якого суб'єктивного порушеного права він звернувся до адміністративного суду.



19. Скаржник вважає помилковими висновки суду першої інстанції про відсутність у Президента України повноважень щодо відсторонення від посади судді Конституційного Суду України, оскільки законодавцем свідомо, на переконання представника відповідача, не визначено обмеження чи застереження щодо неможливості відсторонення від посади судді Конституційного Суду України. На суддю Конституційного Суду України, в силу приписів норми частини другої статті 19 Конституції України, поширюються загальні норми законодавства, які регулюють відносини щодо сплати податків, військового обов'язку, можливості відсторонення від посади тощо. Разом з цим скаржник наполягає, що встановлені у законодавчих актах гарантії незалежності судді Конституційного Суду України є вичерпними, не підлягають розширеному тлумаченню, до них не застосовується аналогія права чи аналогія закону. При цьому у законодавстві відсутня норма, яка б визначала одну із таких гарантій як неможливість відсторонити від посади суддю Конституційного Суду України.

20. Представник відповідача також зазначає про неврахування судом першої інстанції під час ухвалення оскаржуваного рішення висновків, викладених Конституційним Судом України в ухвалі від 8 травня 1997 року № 11-з, стосовно того, що за Президентом України закріплено широкі повноваження як у вирішенні загальнодержавних проблем, котрі вимагають поєднання політичних, економічних, соціальних та інших аспектів функціонування держави, так, рівнозначно, і у розгляді локальних питань, що стосуються захисту справедливості, прав, свобод та інтересів окремої людини в разі їх порушення будь-ким, в тому числі і державою. Для реалізації цих функцій Президент приймає рішення, які мають силу законодавчих актів, а в разі необхідності – безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян.

21. Насамкінець представник відповідача наполягає, що при надходженні обґрунтованого клопотання прокурора про відсторонення особи, діяльність якої впливає на нормальне функціонування держави, за відсутності встановленої



законодавством заборони відсторонювати суддю Конституційного Суду України. Президент України має право прийняти рішення про відсторонення такого судді за умови, що призначення на займану посаду також здійснювалося главою держави.

Позиція позивача щодо апеляційної скарги відповідача

22. У відзиві на апеляційну скаргу представник Тупицького О. М. – адвокат Лещенко О. В. зазначив, що доводи відповідача є необґрунтованими і такими, що не узгоджуються із нормами законодавства, а рішення суду першої інстанції є законним й обґрунтованим, прийнятим із правильним застосуванням норм матеріального права та з дотриманням норм процесуального права. Суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права. Просить апеляційну скаргу відповідача залишити без задоволення, а рішення суду першої інстанції – без змін.

23. Так, не погоджуючись з доводами скаржника про відсутність порушеного права Тупицького О. М. та публічно-правового спору між сторонами у цій справі, представник позивача наполягає, що оскаржуваний Указ № 607/2020 є підзаконним правовим актом індивідуальної дії, який передбачає індивідуалізований припис Президента України про строкове відсторонення позивача від посади судді Конституційного Суду України і цим Указом порушено право позивача на проходження публічної служби, а отже і гарантоване статтею 8 Конвенції право на повагу до його «приватного життя», оскільки Указ № 607/2020 обмежує його доступ до обраної професії. Представник позивача наголошує, що факт вичерпання строку дії акта індивідуальної дії не є тотожним відсутності публічно-правового спору або ж неможливості його оскарження. При цьому, на переконання представника позивача, у цій справі не відбулося усунення обставин, якими обумовлено звернення позивача із позовом, оскільки оскаржуваний Указ не було скасовано відповідачем, тобто порушення прав позивача не було виправлено безпосередньо відповідачем.



24. Представник позивача також наполягає, що Законом № 2136-VIII як спеціальним законом не закріплено повноваження Президента України щодо прийняття рішення про відсторонення від посади чи від повноважень судді Конституційного Суду України. При цьому законною поведінка Президента України при прийнятті рішення про відсторонення від посади може бути виключно тоді, коли Президент України призначає такого суб'єкта на певну посаду та законодавством встановлений спеціальний порядок його відсторонення від посади. За відсутності встановленого у законодавстві порядку відсторонення від посади певного суб'єкта чи наявності спеціального порядку, який встановлює іншу процедуру відсторонення від посади та/або від виконання повноважень певного суб'єкта, у Президента України відсутнє право прийняти рішення про відсторонення від посади чи від виконання повноважень.

25. Представник позивача зазначає, що перелік повноважень Президента України визначено у частині першій статті 106 Конституції України, згідно з пунктом 31 якої Президент України, зокрема, здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України. Однак у Конституції України не передбачені повноваження Президента України про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України. З огляду на наведене представник позивача вважає, що у Президента України відсутнє конституційне право відстороняти від посади суддю Конституційного Суду України.

26. Окрім того, представник позивача наполягає, що відповідно до частини другої статті 19 Конституції України діяльність органів державної влади здійснюється із дотриманням спеціально-дозвільного типу правового регулювання, яке побудовано на основі принципу «заборонено все, крім дозволеного законом; дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Застосування такого принципу суттєво обмежує цих суб'єктів у виборі варіантів чи моделі своєї поведінки, а також забезпечує використання ними владних повноважень виключно в межах закону. На підставі викладеного представник позивача стверджує, що для прийняття будь-якого



рішення повинна бути закріплена та існувати відповідна процедура, тому на положення частини третьої статті 154 КПК України, відповідно до якої питання про відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується Президентом України на підставі клопотання прокурора в порядку, встановленому законодавством, не наділяє відповідача правом відсторонити суддю Конституційного Суду України від посади або виконання повноважень, якщо законодавством України не закріплений порядок такого відсторонення.

Обставини справи, установлені судом першої інстанції

27. Указом Президента України від 14 травня 2013 року Тупицького О. М. було призначено суддею Конституційного Суду України.

28. 17 вересня 2019 року на спеціальному пленарному засіданні Конституційного суду України Тупицького О. М. обрано Головою Конституційного Суду України.

29. Указом № 607/2020 відповідно до частини третьої статті 154 КПК України відсторонено Тупицького О. М. від посади судді Конституційного Суду України строком на два місяці.

ПОЗИЦІЯ ВЕЛИКОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Релевантні джерела права й акти їх застосування. Оцінка висновків суду, рішення якого переглядається, та аргументів учасників справи

30. Відповідаючи на порушені в апеляційній скарзі питання, насамперед потрібно відреагувати на доводи скаржника щодо відсутності порушеного права позивача та публічно-правового спору між сторонами у цій справі.

31. Відповідно до статті 8 Конституції України 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. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.



32. Частинами першою та другою статті 55 Конституції України встановлено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

33. Як постулює частина третя статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення.

34. Згідно зі статтею 6 Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

35. Частиною першою статті 2 КАС України визначено, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб`єктів владних повноважень.

36. Велика Палата Верховного Суду зазначає, що гарантоване статтею 55 Конституції України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує позивач, було обґрунтованим. Таке порушення прав має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

37. Водночас за правилами частин першої та другої статті 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб`єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом, зокрема: визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень.



38. Так, пунктом 2 частини першої статті 19 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

39. У цій справі Тупицький О. М. оскаржує Указ Президента про відсторонення його від посади судді Конституційного Суду України, покликаючись на відсутність, на думку позивача, у Президента України повноважень приймати рішення про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України, та акцентує увагу на тому, що цим актом порушено його право на проходження публічної служби, а отже і гарантоване статтею 8 Конвенції право на повагу до його «приватного життя» в аспекті обмеження доступу до обраної професії.

40. Велика Палата Верховного Суду звертає увагу на те, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції повинно тлумачитись у світлі преамбули Конвенції, яка проголошує верховенство права частиною спільної спадщини Договірних Сторін.

41. У цьому контексті слід наголосити, що статтею 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, до якої Україна приєдналася на підставі Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 14 квітня 1986 року № 2077-XII та яка набрала чинності для України з 13 червня 1986 року, закріплено принцип *pacta sunt servanda*, відповідно до якого кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватися.

42. Пунктом 1 статті 8 Конвенції гарантовано, що кожен має право, зокрема, на повагу до свого приватного життя.

43. Згідно з прецедентною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) поняття «приватне життя» не виключає відносини професійного або ділового характеру, оскільки саме у рамках трудової діяльності більшість людей мають значну можливість розвивати стосунки з навколишнім світом (див. *mutatis mutandis* рішення від 16 грудня 1992 року у справі «Німіц проти Німеччини» (Niemietz v. Germany, заява № 13710/88, § 29).



44. На думку ЄСПЛ, приватне життя включає право особи на формування та розвиток стосунків з іншими людьми, зокрема стосунків професійного або ділового характеру (див. *mutatis mutandis* рішення від 7 серпня 1996 року у справі «С. проти Бельгії» (С. v. Belgium), заява № 21794/93, § 25). А обмеження, накладені на доступ до професії, визнані цим судом такими, що впливають на приватне життя (див. *mutatis mutandis* рішення від 27 липня 2004 року у справі «Сідабрас та Дзяутас проти Литви» (Sidabras and Dziautas v. Lithuania), заяви № 55480/00 та № 59330/00, § 47).

45. У рішенні від 12 січня 2023 року у справі «Овчаренко та Колос проти України» (заяви № 27276/15 і № 33692/15) ЄСПЛ повторив, що трудові спори *per se* не виключаються зі сфери «приватного життя» у розумінні статті 8 Конвенції. Існують певні типові аспекти приватного життя, на які можуть вплинути такі спори внаслідок звільнення, пониження, відмови у доступі до професії або застосування інших подібних несприятливих заходів. До цих аспектів входить (i) «внутрішнє коло» заявника, (ii) можливість заявника встановлювати та розвивати відносини з іншими людьми та (iii) соціальна і професійна репутація заявника. У таких спорах існують два напрямки, за якими, як правило, виникають питання, пов'язані з приватним життям: або через підстави вжиття оскаржуваного заходу (у такому випадку Суд застосовує підхід, заснований на підставах), або, у деяких справах, через наслідки для приватного життя (у такому випадку Суд застосовує підхід, заснований на наслідках) (див. рішення від 25 вересня 2018 року у справі «Денісов проти України» [ВП] (Denisov v. Ukraine) [GC], заява № 76639/11, пункт 115.). Під час застосування підходу, заснованого на наслідках, Суд визнає застосовність статті 8 Конвенції лише за умови, якщо ці наслідки є дуже серйозними та значною мірою впливають на приватне життя заявника (там само, пункт 116).

46. Установлені обставини справи дають підстави сприймати оскаржуваний Указ № 607/2020 як акт індивідуальної дії, який безпосередньо зачіпає права та інтереси позивача з приводу проходження ним публічної служби. Видання оскаржуваного



акта було наслідком діяльності суб'єкта владних повноважень у сфері публічно-правової діяльності, яку не схвалює й оскаржує позивач як особа, проти якої було спрямоване видання цього акта, на предмет його незаконності. Разом з тим необхідно враховувати, що застосоване до позивача обмеження [відсторонення від посади судді Конституційного Суду України строком на два місяці] у контексті практики ЄСПЛ становило втручання у захищене статтею 8 Конвенції право позивача на повагу до приватного життя, в аспекті обмеження доступу до обраної професії.

47. Велика Палата Верховного Суду зазначає, що законодавцем у наведених нормах право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не поставлено у пряму залежність як від продовження дії оскаржуваного акта, так і від перебування особи на публічній службі станом на час звернення особи з позовом про захист права, яке вона вважає порушеним, та ухвалення судового рішення у справі.

48. Разом з тим варто зауважити, що станом на час звернення Тупицього О. М. з позовними заявами у цій справі ще тривав застосований до нього оспорюваним Указом № 607/2020 обмежувальний захід [до 28 лютого 2021 року] і строк його повноважень на посаді судді Конституційного Суду України не закінчився, що не заперечується сторонами.

49. Звідси можна виснувати про наявність підстав для вирішення адміністративним судом питання правомірності оскаржуваного Указу № 607/2020, отже, доводи скаржника у цій частині не знайшли підтвердження.

50. Вирішуючи питання про наявність у Президента України повноважень щодо відсторонення від посади судді Конституційного Суду України та видання оспорюваного Указу № 607/2020, Велика Палата Верховного Суду виходить з таких міркувань.

51. Згідно із частиною другою статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди



перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

52. Зазначені критерії хоч і адресовані суду, але одночасно є й вимогами для суб'єкта владних повноважень, який приймає відповідне рішення та вчиняє дії.

53. Частина друга статті 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

54. Указана норма Основного Закону означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти лише на виконання закону, за умов і обставин, визначених ним, вчиняти дії, не виходячи за межі прав та обов'язків, дотримуватися встановленої законом процедури, обирати лише встановлені законодавством України способи правомірної поведінки під час реалізації своїх владних повноважень.

55. При цьому, вжите законодавцем формулювання «на підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

56. «У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень повинен приймати рішення та вчиняти дії відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх.



57. «У спосіб» означає, що суб`єкт владних повноважень зобов`язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії і повинен обирати лише визначені законом засоби.

58. У пункті 2 статті 8 Конвенції зазначено, що органи державної влади не можуть втручатись у здійснення права на доступ до професії як складової права на повагу до приватного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров`я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

59. Відповідно до прецедентної практики ЄСПЛ вислів «згідно із законом» у пункті 2 статті 8 Конвенції вимагає, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який ідеться, вимагаючи, щоб він був доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципіві верховенства права. Отже, ця фраза передбачає *inter alia*, що формулювання національного законодавства повинне бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що вплинуть на їхні конвенційні права. Крім того, законодавство повинне забезпечувати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання з боку державних органів. Існування конкретних процесуальних гарантій є у цьому контексті необхідним. Те, які саме гарантії вимагатимуться, певною мірою залежатиме від характеру та масштабів зазначеного втручання (див. *mutatis mutandis* рішення від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*), заява № 21722/11).

60. Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом



реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

61. Позаяк Президент України є органом державної влади [в одній особі], то це може означати, що глава держави зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені те тільки Конституцією, але й законами України.

62. У рішеннях від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008 (справа про конституційність окремих положень щодо фінансових послуг та державного регулювання ринків фінансових послуг) та інших Конституційний Суд України зазначав, що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України.

63. Права Президента України, його свобода розсуду та можливість діяти певним чином встановлені у статті 106 Конституції України, з пункту 31 частини першої якої можна зрозуміти, що Президент України здійснює інші повноваження, визначені Основним Законом України (реалізація яких вимагатиме уточнення та конкретизації їхнього змісту на рівні положень законів України).

64. Аналогічна правова позиція була викладена Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 2 березня 2023 року у справі № 9901/61/20, предметом спору у якій був Указ Президента України про від 11 вересня 2019 року № 680/2019 «Про скасування деяких указів Президента України». Цим указом, зокрема, було скасовано Указ Президента України від 19 травня 2019 року № 298 про присвоєння позивачу дипломатичного рангу Надзвичайного і Повноважного Посла.

65. За змістом частини третьої статті 106 Основного Закону України Президент України на основі та на виконання (знову-таки) як Конституції, так і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території



66. Так, у пункті 22 частини першої визначено повноваження Президента України щодо формування складу Конституційного Суду України та вказано, що Президент України призначає на посади третину складу Конституційного Суду України. Зазначена норма кореспондується з нормами статті 148 Конституції України та частини другої статті 9 Закону № 2136-VIII.

67. При цьому Законом № 2136-VIII встановлено лише повноваження Президента України щодо призначення шести суддів зі складу Конституційного Суду України та порядок відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, інших повноважень Президента України, зокрема й щодо відсторонення судді Конституційного Суду від посади, цим Законом не передбачено.

68. У пункті 3.5 Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 Конституційний Суд України наголосив, що він неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Так, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 зазначено, що повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України; у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 – що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні; у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 – що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався в багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010.



69. Водночас відсторонення від посади є інститутом кримінального судочинства, що закріплений у системі заходів забезпечення кримінального провадження та регламентується главою 14 КПК України.

70. Стаття 154 КПК України визначає загальні положення про відсторонення від посади. В ній зазначається, що відсторонення від посади може бути здійснено щодо особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину (частина перша цієї статті).

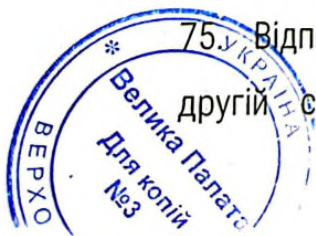
71. За змістом частини третьої статті 154 КПК України питання відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується Президентом України на підставі клопотання прокурора в порядку, встановленому законодавством.

72. Разом з тим Конституція України та Закон № 2136-VIII не містять положень, відповідно до яких Президент України уповноважений ухвалювати рішення, пов'язані з проходженням особами публічної служби на посаді судді Конституційного Суду України, зокрема і рішення про тимчасове відсторонення судді Конституційного Суду України від посади.

73. У контексті обставин цієї справи насамперед необхідно ураховувати особливий конституційно-правовий статус позивача як судді Конституційного Суду України.

74. Так, статтею 1 Закону № 2136-VIII визначено статус Конституційного Суду України, відповідно до якого Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд або Суд) є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

75. Відповідно до статті 9 Закону № 2136-VIII, яка кореспондує частинам першій та другій статті 148 Конституції України, склад Суду становить 18 суддів



Конституційного Суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду.

76. Засади діяльності Суду визначені статтею 2 цього Закону, за змістом якої Конституційний Суд здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

77. За приписами статті 18 Закону № 2136-VIII статус судді Конституційного Суду України визначають Конституція України та цей Закон. Особа набуває статусу судді Конституційного Суду з дня, що є наступним за днем призначення на посаду. Повноваження судді Конституційного Суду та гарантії його діяльності не можуть бути обмежені при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

78. Статтею 149 Конституції України передбачено, що незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

79. Цій нормі Основного Закону кореспондує стаття 24 Закону № 2136-VIII, у якій законодавцем конкретизовано, зокрема, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Суддю без згоди Суду не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання



Судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Подання про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді вносить до Суду Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження. Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт Судді Суд ухвалює на спеціальному пленарному засіданні у формі постанови. Суддя Конституційного Суду не може бути підданий приводу чи примусовому допровадженню до будь-якого органу або установи, крім суду. Суддя Конституційного Суду, затриманий за адміністративне правопорушення або за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, має бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком: 1) якщо Суд надав згоду на затримання Судді у зв'язку з таким діянням; 2) якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суд має бути негайно повідомлений про затримання Судді.

80. За змістом частини першої статті 21 Закону № 2136-VIII рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу у випадках настання підстав, визначених у цій же частині статті, що кореспондує виключному переліку підстав, наведених у статті 149-1 Конституції України.

81. Отже, Конституцією України та Законом № 2136-VIII саме до компетенції Конституційного Суду України віднесено прийняття рішень, пов'язаних із проходженням публічної служби суддею Конституційного Суду України, зокрема звільнення, надання згоди на затримання або утримання під вартою чи арештом.

82. Проект Закону № 2136-VIII був предметом оцінки Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеціанська комісія, Комісія) за зверненням Президента України, за результатами якої Комісією схвалено Висновок щодо проекту закону «Про Конституційний Суд України» № 870/2016, прийнятий на 109-й

Пленарній сесії 9-10 грудня 2016 року у м. Венеція. Зокрема, у пункті 26 цього Висновку, Венеціанська комісія позитивно оцінила нове положення про те, що



Президент, парламент і з'їзд суддів, відповідно, не мають права звільняти суддів Конституційного Суду України, оскільки це усуває небезпеку тиску на суддю.

83. У іншому своєму Висновку від 24 жовтня 2008 року № 481/2008 «Щодо законопроектів про внесення змін і доповнень (1) до Закону «Про конституційне провадження» та (2) до Закону «Про Конституційний Суд Киргизької Республіки», ухваленому на її 76-му пленарному засіданні (CDL-AD(2008)029), Венеціанська комісія зазначила: «Вбачається, що ці зміни мають на меті прирівняти суддів Конституційного Суду до суддів загальних судів. Таке прирівнювання не враховує особливого становища Конституційного Суду, який має конкретне конституційне завдання, зокрема, скасування законів і нормативно-правових актів. За своїм характером це завдання може призводити до конфліктів між Конституційним Судом і політичними структурами. Хоча основні вимоги стосовно незалежності суддів однакові як для суддів загальних судів, так і для суддів Конституційного Суду, останні мають бути захищені від будь-яких спроб політичного впливу у зв'язку з їхньою посадою, яка особливо піддана критиці та тиску з боку інших органів державної влади. Тому судді Конституційного Суду потребують особливих гарантій їхньої незалежності».

84. У цьому контексті варто зауважити, що серед гарантій діяльності суддів Конституційного Суду України є незалежність та недоторканність судді Конституційного Суду України, які не допускають можливості застосування щодо них заходів забезпечення кримінального провадження. Так, суддю Конституційного Суду України без згоди Суду не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання Судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (частина четверта статті 24 Закону № 2136-VIII).

85. Отже, усі судді зі складу Конституційного Суду України мають рівний конституційно-правовий статус, який включає однакові гарантії незалежності та недоторканності судді, зокрема функціональний імунітет у сфері застосування



заходів забезпечення кримінального провадження, що регламентується КПК України, безвідносно до суб'єкта призначення судді до складу Суду (Президент України, чи Верховна Рада України, чи з'їзд суддів України).

86. Такі гарантії незалежності та недоторканності застосовано законодавцем з метою недопущення здійснення тиску на діяльність суддів Конституційного Суду України, незалежно від органу влади і посадової особи, які призначили цього суддю, та незалежно від зміни виборних органів державної влади чи їх посадових осіб.

87. У контексті наведеного варто зауважити, що приписами статті 154 КПК України окремо передбачено лише вирішення Президентом України питання про відсторонення від посади осіб, що ним призначаються на ці посади, однак КПК України не визначено суб'єктів відсторонення від посад суддів Конституційного Суду України, які мають однаковий особливий конституційно-правовий статус з відповідними гарантіями його забезпечення, – ані Президента України, ані Верховну Раду України та з'їзд суддів України.

88. При цьому відсутність у Конституції України та Законі № 2136-VIII порядку вирішення Конституційним Судом України питання про відсторонення судді Суду від посади, зокрема, у разі коли цей суддя підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, не вказує на наявність повноважень щодо вирішення цього питання у Президента України на підставі статті 154 КПК України.

89. Велика Палата Верховного Суду наголошує, що елементом верховенства права є принцип правової визначеності, який, зокрема, передбачає, що закон, як і будь-який інший акт держави, повинен характеризуватися якістю, щоб виключити ризик свавілля.

90. У пункті 94 рішення від 12 січня 2023 року у справі «Овчаренко та Колос проти України» (заяви № 27276/15 і № 33692/15) ЄСПЛ зазначив, що словосполучення «згідно із законом» стосується якості відповідного закону та вимагає, щоб він був сумісним з принципом верховенства права і доступним для відповідної особи, яка до того ж повинна мати можливість передбачити наслідки його застосування для



себе. Таким чином, це словосполучення, *inter alia*, передбачає, що формулювання національного законодавства має бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам належну вказівку на обставини та умови, за яких органи державної влади мають право вдаватися до заходів, що зачіпають їхні права за Конвенцією (див. рішення у справі «Фернандез Мартінез проти Іспанії» [ВП] (Fernandez Martinez v. Spain) [GC], заява № 56030/07, пункт 117, ЄСПЛ 2014 (витяги), з подальшими посиланнями). Крім того, законодавство має забезпечувати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання органів державної влади. У цьому контексті необхідним є існування чітких процесуальних гарантій. Те, які саме гарантії вимагатимуться, принаймні певною мірою залежатиме від характеру та масштабів відповідного втручання (див. згадане рішення у справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), пункт 170, з подальшими посиланнями).

91. Ураховуючи наведені висновки ЄСПЛ та Венеціанської комісії, Велика Палата Верховного Суду вважає, що відсутність у Конституції України та Законі № 2136-VIII повноважень Президента України щодо відсторонення від посади судді Конституційного Суду України та спеціального порядку вирішення Президентом України питання про відсторонення від посади суддів Конституційного Суду України на підставі частини третьої статті 154 КПК України не є «дефектом закону», натомість є волевиявленням законодавця, що з метою недопущення загрози тиску на суддю безпосередньо встановив спеціальні гарантії незалежності та недоторканності судді Конституційного Суду України, які включають і недопущення застосування щодо суддів Конституційного Суду України заходів забезпечення кримінального провадження без згоди Конституційного Суду України. Отже, норма частини третьої статті 154 КПК України не може застосовуватись як підстава для відсторонення судді Конституційного Суду України Президентом України.

92. Велика Палата Верховного Суду наголошує, що вимоги щодо юридичної визначеності слід розглядати як такі, що вимагають особливо чіткої юридичної



аргументації з урахуванням усього чинного законодавства та його основних принципів. За відсутності в Конституції України та Законі № 2136-VIII визначення повноважень Президента України про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України та спеціального порядку вирішення Президентом України цього питання, видання Президентом України указу про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України підриває юридичну визначеність, а тому суперечить вимозі законності.

93. З огляду на зазначене Велика Палата Верховного Суду погоджується з висновком суду першої інстанції про те, що спірний Указ № 607/2020 прийнято не на підставі закону, поза визначеними статтею 106 Конституції України повноваженнями Президента України, що є підставою для його скасування.

94. Викладені в апеляційній скарзі доводи представника відповідача не спростовують правильності правових висновків Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладених в оскаржуваному рішенні.

95. Згідно з пунктом 1 частини першої статті 315 КАС України за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін.

96. Відповідно до статті 316 КАС України суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а рішення або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права.

97. У цій справі суд першої інстанції правильно встановив обставини справи, не допустив порушень норм матеріального і процесуального права й ухвалив законне та обґрунтоване рішення про задоволення позову. Отже, апеляційна скарга представника відповідача задоволенню не підлягає.

98. Керуючись статтями 243, 250, 266, 308, 310, 315, 316, 322, 325 Кодексу адміністративного судочинства України, Велика Палата Верховного Суду



ПОСТАНОВИЛА:

1. Апеляційну скаргу Президента України залишити без задоволення.
2. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13 грудня 2022 року залишити без змін.

Постанова набирає законної сили з дати її прийняття, є остаточною та оскарженню не підлягає.

Головуючий суддя	/підпис/	В. Ю. Уркевич		
Суддя-доповідач	/підпис/	О. Б. Прокопенко		
Судді:	/підпис/	О. О. Банасько	/підпис/	Л. Ю. Кишакевич
	/підпис/	Ю. Л. Власов	/підпис/	Л. М. Лобойко
	/підпис/	І. А. Воробйова	/підпис/	С. Ю. Мартев
	/підпис/	І. В. Григор'єва	/підпис/	К. М. Пільков
	/підпис/	М. І. Гриців	/підпис/	О. М. Ситнік
	/підпис/	Д. А. Гудима	/підпис/	І. В. Ткач
	/підпис/	І. В. Железний	/підпис/	Н. В. Шевцова

Відповідно до частини третьої статті 321 Кодексу адміністративного судочинства України текст постанови складала суддя Шевцова Н. В.

ЗГІДНО З
ОРИГІНАЛОМ

Помічник судді
31.10.2023



Оксана МЕДВЕДЕВА