

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 (далі – Рішення) вирішив, що „наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України“.

З цього вбачається, що наступною черговою сесією є не лише безпосередньо наступна (за номером) чергова сесія, що послідовно йде за сесією, на якій законопроект про внесення змін до Конституції України був попередньо схвалений, а й інша (будь-яка) чергова сесія, що буде проводитися після тієї, на якій цей законопроект було попередньо схвалено.

На мою думку, Рішення є неправильним за своєю суттю і таким, що спотворює зміст статті 155 Конституції України, передбачає передумови для нелегітимної зміни Основного Закону України та серйозно послаблює конституційно-правовий механізм його охорони.

Зазначені висновки можна підтвердити таким.

1. Надавши вказане офіційне тлумачення, Конституційний Суд України проігнорував свою попередню правову позицію з цього питання, викладену

ним у Рішенні від 17 жовтня 2002 року №17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України, в якому він, зокрема, констатував: „питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)“ (пункт 3 мотивувальної частини). У цьому Рішенні Конституційний Суд України однозначно вказав на можливість прийняття такого законопроекту лише на безпосередньо наступній (за номером) черговій сесії парламенту, а не на будь-якій іншій черговій сесії.

Внесення змін до Конституції України на двох послідовних сесіях парламенту дозволяє забезпечити актуальність та передбачуваність конституційного процесу. Адже Конституція України як особливий за своєю правовою природою акт регулює виключно найважливіші суспільні відносини. Зміна їх конституційного регулювання потребує відповідної підготовки і не може відбуватися раптово, в тому числі з точки зору готовності не лише законодавця, але й суспільства, кожного громадянина належно усвідомити такі зміни, гарантувавши таким чином їх суспільну підтримку (легітимність). Проте надто тривала перерва між попереднім схваленням законопроекту та остаточним його прийняттям як закону може призвести до втрати актуальності пропонованих конституційних змін, породити правову невизначеність регулювання суспільних відносин, порушити стабільність Конституції України. Саме з цим пов'язане як встановлення необхідності перерви між попереднім та остаточним схваленням конституційних змін, так і недопущення того, щоб ця перерва тривала надто довгий (або ж взагалі невизначений) період.

Таким було розуміння змісту статті 155 Конституції України з моменту її прийняття 28 червня 1996 року, такою була усталена конституційна практика реалізації процедури внесення змін до Основного Закону України.

Змінивши у Рішенні свою попередню правову позицію, Конституційний Суд України жодним чином цього не вмотивував: не вказав ні на її помилковість, ні на об'єктивну зміну суспільних відносин, ні на будь-які інші причини.

Таким чином, Конституційний Суд України виявив легковажне ставлення до власної практики, продемонстрував приклад ігнорування своїх актів (Рішення від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002), чим опосередковано поставив під сумнів конституційну норму щодо обов'язковості до виконання на території України рішень Конституційного Суду України (частина друга статті 150 Основного Закону України).

2. Відповідно до статті 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України вважається прийнятим за наявності двох обов'язкових умов: 1) якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України; 2) якщо це голосування відбулося на наступній черговій сесії парламенту після попереднього схвалення цього законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому кожна з цих умов має самостійний правовий характер і визначається окремими нормами Конституції України. Так, перша стосується порядку організації роботи парламенту, а саме порядку проведення сесій Верховної Ради України (стаття 82, частина перша статті 83, частина перша статті 84 Конституції України). Друга – процедури розгляду та прийняття законів (частина друга статті 84, стаття 91 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні безпідставно змістовно поєднав ці умови між собою, поставивши їх реалізацію у залежність однієї від другої. Зі змісту офіційного тлумачення, яке міститься у Рішенні, випливає, що наступною черговою сесією парламенту є чергова сесія, на якій відбудеться позитивне голосування за законопроект про внесення змін до Конституції України, за результатами якого він буде прийнятий як закон. Натомість якщо такий законопроект розглядатиметься парламентом і буде поставлений на голосування, але не набере необхідної кількості голосів (не менш як дві третини від конституційного складу парламенту), то така сесія, відповідно до наданого Конституційним Судом України тлумачення, не вважатиметься наступною.

Таким чином, Конституційний Суд України по суті поставив визнання чергової сесії Верховної Ради України наступною в залежність не лише від того, розглядався чи не розглядався на ній законопроект про внесення змін до Конституції України, але і від результатів голосування за нього. Однак це жодним чином не відповідає Конституції України, оскільки черговість та наступність парламентських сесій визначається порядком і строками скликання, послідовністю їх проведення, а не результатами розгляду на них відповідних питань.

3. Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, у взаємозв'язку з положеннями статті 158 Конституції України, штучно пов'язавши між собою конституційні приписи, які стосуються абсолютно різних питань (правових ситуацій). Так, статтею 155 визначено *умови*, за яких законопроект про внесення змін до Конституції України *вважається прийнятим*, а частиною першою статті 158 Конституції України регламентовано умови та строки *повторного подання (внесення)* до Верховної Ради України законопроекту, який розглядався парламентом, але не був прийнятий як закон.

Безперечно, що між положеннями вказаних статей Основного Закону України існує певний зв'язок, але зовсім не той, на який вказав Конституційний Суд України у Рішенні. Цей зв'язок полягає у тому, що положення статті 155 Конституції України дають розуміння того, коли законопроект не вважається прийнятим як закон, про який ідеться у статті 158 Основного Закону України. Зі змісту статті 155 Конституції України вбачається, що такий законопроект не вважається прийнятим як закон, якщо він був попередньо схвалений парламентом, але на *наступній черговій* сесії за нього не проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Саме цей юридичний факт і визначає юридичні наслідки у вигляді обмеження строків повторного подання цього законопроекту до парламенту, які передбачаються статтею 158 Конституції України. При цьому положення статті 158 Конституції України

жодним чином не уточнюють, яка чергова сесія парламенту є *наступною*, хоча саме ця відповідь на порушене у конституційному поданні питання була ключовою у вирішенні цієї справи.

4. Методологічно хибний підхід до визначення співвідношення положень статей 155 і 158 Конституції України призвів до ще одного принципово неправильного твердження, яке Конституційний Суд України поклав в основу обґрунтування даного ним офіційного тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, що міститься у статті 155 Конституції України.

Пославшись на результати системного та цільового тлумачення вказаного положення статті 155 Конституції України, яке начебто визначило необхідність його тлумачення у взаємозв'язку з частиною першою статті 158 Конституції України (за якою, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався парламентом, і закон не був прийнятий, може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту), Конституційний Суд України констатував: „якщо законопроект про внесення змін до Конституції України був *попередньо схвалений* більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але *не розглядався* Верховною Радою України на її черговій сесії, то на нього не поширюється вказане положення частини першої статті 158 Основного Закону України“ (підпункт 2.6 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Зі змісту цього твердження вбачається, що Конституційний Суд України **не вважає попереднє схвалення** законопроекту про внесення змін до Конституції України *розглядом* такого законопроекту, а відтак „попередньо схвалений“ законопроект – законопроектом „який розглядався Верховною Радою України“.

Однак, насправді, це не так, оскільки *попереднє схвалення* законопроекту про внесення змін до Конституції України, про яке йдеться у статті 155 Основного Закону України, є нічим іншим як його *розглядом*. Це однозначно випливає з положень Конституції України, а також

підтверджується нормами Регламенту Верховної Ради України та рішеннями Конституційного Суду України. Так, процедура попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України врегульована в главі 26 Регламенту Верховної Ради України, яка має назву „Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України“. Цією главою встановлено, що обговорення питань про попереднє схвалення та прийняття в цілому вказаного законопроекту відбувається за *однаковою* процедурою, визначеною статтею 30 Регламенту Верховної Ради України. Крім того, Конституційний Суд України у своїх рішеннях однозначно визнавав попереднє схвалення законопроекту його розглядом¹.

Із вказаного твердження вбачається, що Конституційний Суд України зробив ще один хибний висновок про те, що якщо положення частини першої статті 158 Конституції України не поширюється на попередньо схвалений, але не розглянутий Верховною Радою України на її черговій сесії законопроект, то розгляд такого законопроекту підлягає пролонгації – він може бути розглянутий парламентом на іншій (будь-якій) черговій сесії. Безумовно, для такого висновку не існує жодних конституційних підстав.

У результаті безпідставного взаємопов'язування положень статей 155 та 158 Основного Закону України, маніпулювання термінами, алогічних і юридично необґрунтованих тверджень Конституційний Суд України допустив зміщення змістових акцентів досліджуваного конституційного положення та фактичну підміну предмета офіційного тлумачення, що позначилося на суті Рішення.

5. У Рішенні Конституційний Суд України безпідставно вказав на можливість змінювати процедуру внесення змін до Конституції України Регламентом Верховної Ради України, наділивши його непригамною йому юридичною силою. Так, у Рішенні вказано, що „Верховна Рада України може передбачити в Регламенті Верховної Ради України можливість прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону на

¹ Див., наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8831>

пізнішій черговій сесії Верховної Ради України“ (підпункт 2.7 пункту 2 мотивувальної частини Рішення). Таке твердження жодним чином не узгоджується з Основним Законом України, оскільки виключно ним встановлено процедуру внесення змін до Конституції України, у тому числі в частині визначення сесії парламенту, на якій вказаний законопроект може бути прийнятий як закон.

Крім того, те, що фактично Регламент Верховної Ради України було поставлено на один юридичний рівень з Конституцією України і навіть надано йому перевагу над нею, суперечить статті 8 Основного Закону України, згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу.

6. Замість конкретної відповіді на порушене у конституційному поданні питання, яка б кореспондувалася із призначенням офіційного тлумачення і містила чітке та однозначне роз'яснення змісту вказаного конституційного положення, Конституційний Суд України вдався до загальних формулювань та недоречних посилань, які ускладнюють розуміння як суті самого роз'яснення, так і змісту відповідних приписів статті 155 Конституції України.

Офіційне тлумачення, яке б мало передбачати викладення з'ясованого в результаті дослідження змісту положення статті 155 Конституції України „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, у Рішенні підмінене цитуванням ряду положень цієї статті та загальною констатацією того, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України.

Таким твердженням Конституційний Суд України не лише істотно ускладнив дане ним офіційне тлумачення, але й безпідставно послався на розділ XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України як на такий, що встановлює порядок проведення чергової і позачергової сесії парламенту, який регламентується приписами зовсім

іншого розділу Конституції України, а саме розділу IV „Верховна Рада України“.

Безпідставним також є посилання в резолютивній частині Рішення на положення частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої статті 83, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України. По-перше, таке посилання (як відповідне обґрунтування) вже зроблене у мотивувальній частині Рішення. По-друге, воно не є і не може бути складовою офіційного тлумачення положення статті 155 Конституції України, щодо якого звернулися автори клопотання, оскільки стосується аспектів діяльності парламенту, не пов'язаних з питанням, порушеним ними, та не сприяють відповіді на нього.

7. Абсолютно зайвим видається наведення у мотивувальній частині Рішення всіх випадків використання слова „наступний“ у тексті Конституції України. Очевидним, а отже таким, що не потребує жодного доведення, є зроблений на підставі цього висновок про те, що кожна стаття Конституції України, яка містить це слово, має свій предмет регулювання та власне змістове навантаження, які обумовлюють мету використання вказаного слова і його значення у контексті відповідного конституційно-правового регулювання. Проте Конституційний Суд України обмежився вказаним висновком і навіть не зробив спроби дослідити особливості контексту, у якому застосовано слово „наступний“ у статті 155 Конституції України.

Зрозумілим є також те, що у цій статті вказане слово використано стосовно явища (сесії), яке може піддаватися лічбі (перша сесія, друга сесія, третя сесія і т.д.). У такому ж самому значенні, наприклад, слово „наступний“ застосовано у частині другій статті 96 Конституції України, у якій ідеться про те, що „Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік“, з контексту якої однозначно випливає, що не пізніше 15 вересня 2015 року Кабінет Міністрів України може подати до парламенту проект закону про Державний бюджет України лише на 2016 рік.

Вказаний висновок підтверджується корелятивним зв'язком, у якому перебувають слова „наступна“ [сесія] і „попередньо“ [схвалений] як елементи одного семантичного ряду. Цей зв'язок полягає у тому, що у ряді чергових сесій парламенту (перша, друга, третя, четверта тощо), наприклад, друга сесія буде наступною після першої, а перша – попередньою до другої. Відповідно третя сесія буде наступною після другої, а друга попередньою до третьої і так далі. Отже, у статті 155 Конституції України йдеться не про будь-які інші сесії парламенту, які проводитимуться пізніше у часі за визначену (попередню), а саме про наступну – другу після першої.

8. При розгляді цієї справи Конституційний Суд України не дотримав принципів повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень (стаття 4 Закону України „Про Конституційний Суд України“). Результатом цього стало те, що Рішення є вочевидь необґрунтованим: у ньому немає переконливих аргументів на користь даного офіційного тлумачення, а також логічного зв'язку між його резолютивною і мотивувальною частинами. Більш того, резолютивна та мотивувальна частини Рішення відірвані одна від іншої та містять суперечливі положення.

Обґрунтовуючи Рішення, Конституційний Суд України переважно невдало подав компіляцію низки конституційних положень, які мають лише опосередковане відношення до безпосереднього предмета тлумачення у цій справі. Окремі аргументи, які Конституційний Суд України навів на користь даного ним офіційного тлумачення, висловлені без органічного та логічного зв'язку з досліджуваним предметом.

Крім того, мотивуючи Рішення, Конституційний Суд України виявив очевидну вибірковість у підборі аргументів, які поклав в обґрунтування своєї позиції. Наприклад, з Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 він використав лише те положення, яке стосувалося другорядного для цієї справи питання – розуміння положення „працює сесійно“, яке міститься у частині першій статті 82 Конституції України. Натомість, як уже зазначалося, Конституційний Суд України проігнорував

правову позицію стосовно послідовного розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на двох чергових сесіях, яка висловлена у згаданому Рішенні і має принциповий характер для правильного вирішення цієї справи.

Такий підхід до обґрунтування даного офіційного тлумачення може свідчити про упередженість Конституційного Суду України при розгляді цієї справи, коли наведені в мотивувальній частині Рішення аргументи були підібрані під задалегідь визначену концептуальну ідею його резолютивної частини, а не для того, щоб бути логічною передумовою для його прийняття.

На це також може вказувати той факт, що розгляд цієї справи було проведено у письмовій формі слухання (закритому засіданні), яка обмежується дослідженням зібраних у процесі конституційного провадження матеріалів. У такій важливій і складній справі Конституційний Суд України відповідно до процедурних вимог та очевидної об'єктивної необхідності зобов'язаний був провести усні слухання, що дало б можливість безпосередньо на пленарному засіданні заслухати представників суб'єкта права на конституційне подання, Президента України, Верховної Ради України, спеціалістів та експертів з питань конституційного права, мовознавства тощо. У свою чергу це дозволило б запобігти прийняттю вочевидь неправильного Рішення, яке може мати істотні негативні наслідки для конституціоналізму в Україні.

Крім того, є сумніви щодо дотримання встановленого порядку розподілу цієї справи, що також має значення для забезпечення зазначених принципів.

Підсумовуючи викладене, вважаю за необхідне зауважити таке.

Метою офіційного тлумачення Конституції України є з'ясування її реального змісту, усунення сумнівів щодо розуміння невизначеності чи неоднозначності конституційних положень. Натомість, Конституційний Суд України даним у Рішенні офіційним тлумаченням тільки заплутав розуміння чіткого і однозначного конституційного положення, стосовно якого не

виникало запитань ні при прийнятті Конституції України у 1996 році, ні упродовж майже двадцятирічного її застосування.

Таким чином, свою функцію щодо офіційного тлумачення Конституції України Конституційний Суд України виконав навпаки – цілком зрозуміле конституційне положення він зробив абсолютно незрозумілим. Він дав офіційне тлумачення Основного Закону України, яке не відповідає принципу правової визначеності: воно є розпливчастим, неоднозначним і таким, що уможливорює різні варіанти здійснення процедури внесення змін до Конституції України. Таке тлумачення ускладнює розуміння не лише положень статті 155 Конституції України, а й конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України загалом.

Фактично цим офіційним тлумаченням Конституційний Суд України змінив визначений у Конституції України порядок внесення змін до Основного Закону України. Це стосується і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України, зміни до якого можуть бути внесені в особливому порядку. Процедура внесення змін до вказаного розділу передбачає не лише прийняття парламентом (не менш як двома третинами від його конституційного складу) відповідного законопроекту, а й затвердження всеукраїнським референдумом (стаття 156 Конституції України). Таким чином, Конституційний Суд України перевищив свої повноваження, підмінивши собою єдиний законодавчий орган в державі (Верховну Раду України) та Український народ як єдине джерело влади в Україні. Він неправомірно здійснив ревізію Основного Закону України і порушив одну з основних гарантій народовладдя в Україні, яка полягає в неухильному дотриманні порядку внесення змін до Конституції України.

Дане Конституційним Судом України офіційне тлумачення положення „наступна чергова сесія Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, створює передумови для неконституційного порядку

внесення змін до Конституції України, делегітимізує конституційну процедуру внесення змін до Конституції України, а відтак, у разі внесення таких змін, і сам Основний Закон України.

Таке тлумачення до того ж може заблокувати практичну реалізацію положень статті 158 Конституції України, а також конституційного права законодавчої ініціативи в частині повторного подання до парламенту законопроекту про внесення змін до Конституції України.

У Рішенні фактично відбулося своєрідне уконституювання нещодавно внесених змін до частини восьмої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України був попередньо схвалений Верховною Радою України і не був розглянутий на наступній черговій сесії після попереднього схвалення, то такий законопроект розглядається Верховною Радою України на наступній за нею черговій сесії.

Це Рішення дає можливість парламенту відтепер на власний розсуд визначати процедуру внесення змін до Основного Закону України в частині порядку розгляду та умов прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, що є грубим порушенням конституційних засад щодо народовладдя, принципів верховенства Основного Закону України та верховенства права (статті 5, 6, 8, 19 Конституції України).

Викладене вказує на ймовірність того, що діяльність Конституційного Суду України щодо розгляду цієї справи з самого початку була спрямована не на з'ясування справжнього змісту положення „наступна чергова сесія Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, а на пошук аргументів для вирішення казуальної політичної проблеми: створення правових підстав для пролонгації можливості прийняття Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а).

Прийнявши Рішення, Конституційний Суд України виконав невластиву для нього функцію: використовуючи право офіційно тлумачити Конституцію України, втрутився у розв'язання суто політичної проблеми, яка виникла в результаті діяльності відповідних політичних суб'єктів і потребувала політичних засобів вирішення.

Суддя

Конституційного Суду України

М. І. МЕЛЬНИК