

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд) 29 жовтня 2019 року надав Висновок № 3-в/2019 (далі – Висновок) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту¹ про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі – Законопроект).

Конституційний Суд визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Законопроект, у якому запропоновано:

«1. Внести зміну до статті 85 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктом 15¹ такого змісту:

„15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Не погоджуючись з мотивувальною та резолютивними частинами Висновку, на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне викласти окрему думку.

¹ Використання слова „законопроект“, а не „законпроект“, як це вимагає український правопис, пов'язане з термінологією, що застосовується в Конституції України, конституційному зверненні та, власне, у Законопроекті.

I. Загальні міркування щодо внесення змін до Конституції України

З огляду на сутність та значення Конституції України для забезпечення належного функціонування конституційної демократії процедура внесення змін до Основного Закону України, на мою думку, може бути розпочата та проведена лише з урахуванням таких обставин.

1.1. Конституція України вже є² цілісним актом права, що містить сукупність конституційних норм, які в своєму системному зв'язку є *достатніми та необхідними* для регулювання будь-яких конституційних відносин.

Іншими словами, Конституція України *не має ні зайвих положень, ні суперечностей між її нормами, ні прогалів (лакун)*.

У більшості випадків твердження про існування суперечностей між нормами Основного Закону України та (або) про існування в ньому прогалів (лакун) чи інших недоліків обумовлено вадами тлумачення, ніж справжніми проблемами Конституції України.

Тому припущення про недосконалість чи існування інших недоліків Основного Закону України, що мають бути виправлені змінами до Конституції України, це лише своєрідна „теорема“, яку слід аргументовано довести, а не голосливо вважати істинним судженням.

1.2. Твердження, що текст чинної Конституції України – „аксіома“, а зміни до неї – „теорема“, яку слід доводити, обумовлене тією обставиною, що прийняття в червні 1996 року Основного Закону України у цілому було одноразовим актом реалізації українським парламентом установчої влади, що належить єдиному джерелу влади та суверену – Українському народу.

Так, в абзаці першому пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 11 липня 1997 року № 3-зп зазначено, що *„прийняття Конституції України Верховною Радою України було*

² Тобто до внесення до неї будь-яких змін.

безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України“.

Звісно, чинна Конституція України передбачає можливість внесення до неї змін, однак вони повинні бути обумовлені *беззаперечною та явною потребою*, а не сьогоденними політичними обіцянками та міркуваннями.

Конституційна демократія у разі її фактичного, а не ілюзорного існування вимагає *стабільності* конституційно-правового регулювання, а отже, зміни до Основного Закону України можуть та мають бути внесені не лише з дотриманням конституційної процедури, а також у разі наявності беззаперечної та явної потреби в таких змінах.

За відсутності переконаності в існуванні такої потреби пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону України *мають залишитись в площині політичної, правничої та громадської дискусій з дотриманням балансу в цих дискусіях між свободою вираження поглядів та повагою до Конституції України.*

1.3. Конституційний процес внесення змін до Основного Закону України згідно з традицією конституціоналізму потребує *попередньої* політичної, правничої та громадської дискусій з питань з'ясування потреби внесення змін до Конституції України, змісту таких змін тощо.

Важливо, що така дискусія має *передувати* конституційному процесу внесення змін до Конституції України, а не виникнути як реакція на вже розпочату процедуру внесення змін.

Одним з маркерів якісної дискусії щодо можливого внесення змін до конституції держави є те, що відомі особи авторів тексту таких змін. Анонімність чи інша втаємниченість конституційного процесу щодо внесення

змін до конституції вже є показником певної аномальності, що не може бути розумно пояснена та сприйнята.

Крім того, конституційний процес внесення змін до Конституції України іманентно пов'язаний з певними розумними часовими інтервалами для прийняття рішень, а тому він *не може та не повинен бути нерозумно швидким*.

Тому в абсолютній більшості випадків внесення змін до Конституції України не може розглядатись як щось невідкладне, чи те, що може бути здійснено в прискореному та (або) спрощеному порядку (чи процедурі).

Цікавим у цьому контексті є сучасний досвід Японії, в якій лише розпочалась дискусія щодо можливого внесення змін до Конституції Японії 1946 року³, що перебуває в незмінному стані з моменту її прийняття.

Таким чином, можна стверджувати, що поява законопроекту про внесення змін до Конституції України повинна бути не приводом для початку дискусії про його зміст, а результатом виважених та іноді, дійсно, тривалих обговорень щодо самої потреби змін, їх змісту тощо.

1.4. Здійснюючи попередній конституційний контроль законопроекту щодо внесення змін до Основного Закону України, Конституційний Суд зобов'язаний перевірити відповідність цих змін вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Тобто поданий законопроект має позитивно скласти „конституційний тест“ за змістовними та формальними ознаками.

В цьому аспекті важливо констатувати, що загальною метою здійснення попереднього конституційного контролю в процедурі внесення змін до Основного Закону України є *убезпечення Конституції України від спроб внесення до неї будь-яких необґрунтованих, зайвих, непотрібних, випадкових змін*.

Потреба у захисті від таких змін викликана тим, що вони послаблюють Основний Закон України, що, звісно, негативно впливає на права і свободи людини і громадянина та конституційну демократію.

³ Набула чинності 3 травня 1947 року

У свою чергу частина перша статті 157 Конституції України вказує на цінності, що мають перебувати під особливо прискіпливим захистом Конституційного Суду, оскільки вони є *складовими ядра Основного Закону України*. Йдеться про заборону змін, що *передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, які спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України*.

При цьому хибним та алогічним, на мою думку, є вузьке розуміння положень частини першої статті 157 Конституції України, відповідно до яких захищеними від змін є лише ті права і свободи людини і громадянина, які безпосередньо зазначені в розділі III Конституції України.

Вважаю це принциповою помилкою розуміння змісту частини першої статті 157 Основного Закону України та сенсу дій Конституційного Суду під час здійснення попереднього контролю щодо законопроектів стосовно внесення змін до Конституції України.

Місія Конституційного Суду полягає в захисті Конституції України, конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Фактичні, а не ілюзорні права і свободи людини і громадянина можливі лише в просторі конституційної демократії, існування якої неможливе без верховенства права, поділу влади, системи стримувань та противаг, а також інших конституційних цінностей та інститутів.

Тому алогічним буде припущення про те, що Конституційний Суд позбавлений Основним Законом України можливостей для його ж захисту, а також захисту конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина.

Вважаю, що такі можливості надаються Конституційному Суду положеннями частини першої статті 157 Конституції України в їх системному зв'язку з іншими конституційними нормами, оскільки усі приписи Основного Закону України прямо або опосередковано стосуються прав і свобод людини і громадянина, а тому Конституційний Суд має забезпечити їх захист у разі виникнення загрози *скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина*.

1.5. Норми Конституції України перебувають у складному взаємозв'язку між собою, а тому внесення змін до окремої норми тексту Конституції України, як правило, передбачає внесення відповідних узгоджених змін до інших норм Основного Закону України.

Відсутність таких узгоджених між собою пропозицій у законопроектах щодо внесення змін до Основного Закону України свідчить або про фрагментарність таких змін, або про їх помилковість та (або) необґрунтованість.

II. Вади внесення змін до статті 85 Конституції України щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України

2.1. Аналізуючи конституційний процес внесення змін до Основного Закону України, Законопроект, поданий суб'єктом права законодавчої ініціативи, та Висновок в цій справі, вважаю за необхідне зазначити таке.

2.2. Суб'єкт права законодавчої ініціативи та його представник в Конституційному Суді не надали розумно достатніх аргументів та пояснень щодо причин невідкладності подання та розгляду Законопроекту, яким пропонується внесення змін до статті 85 Конституції України.

Слід нагадати, що Законопроект було подано та зареєстровано в парламенті в перший день роботи Верховної Ради України IX скликання – 29 серпня 2019 року⁴.

Уже 2 вересня 2019 року в міжсесійний період було проведено засідання профільного Комітету з питань правової політики, де Законопроект обговорювали лише **сім хвилин**.

У перший день чергової сесії Верховної Ради України IX скликання, 3 вересня 2019 року Законопроект після порівняно нетривалого обговорення⁵

⁴ Ця сесія парламенту тривала лише один робочий день.

⁵ У цей день, крім Законопроекту, Верховна Рада України в новому складі (більшість якого склали народні депутати України, обрані до складу парламенту вперше) фактично в другий день своєї роботи в режимі пленарного засідання остаточно ухвалила зміни до статті 80 Конституції України та попередньо ухвалила ще шість законопроектів щодо внесення змін до інших статей Конституції України.

було проголосовано для направлення до Конституційного Суду щодо надання висновку про його відповідність Конституції України.

Важливо, що 7 серпня 2019 року Президент України, який є суб'єктом законодавчої ініціативи щодо Законопроекту, створив Комісію з питань правової реформи, у складі якої створено робочу групу з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України⁶.

Однак не зважаючи на можливі розумні сподівання з цього приводу, у матеріалах справи відсутні докази того, що члени цієї робочої групи та (або) інші науковці були долучені суб'єктом законодавчої ініціативи до розроблення чи обговорення зазначених конституційних змін до 29 серпня 2019 року. Як зазначалось вище, обговорення Законопроекту відбувалось лише 2 і 3 вересня 2019 року на засіданні парламентського комітету та в сесійній залі парламенту.

Крім того, для Конституційного Суду залишилось невідомим, які ж фахівці з конституційного права та (або) суміжних галузей знань розробляли Законопроект.

2.3. Потреба у з'ясуванні авторів Законопроекту обумовлена тим, що учасники конституційного провадження⁷ фактично висловлювали *власні припущення* щодо мети Законопроекту, органів, які можуть бути створені Верховною Радою України на підставі запропонованих змін до Конституції України.

Тобто судді Конституційного Суду фактично були обмежені в можливості з'ясування таких важливих обставин справи як причини та мотиви подання Законопроекту, його справжньої мети і т.п.

Потреба в отриманні від авторів Законопроекту необхідної інформації була пов'язана також з тим, що наданий спочатку Верховній Раді України, а потім Конституційному Суду документ під назвою „Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення зміни до статті 85 Конституції України

⁶ Указ Президента України „Питання Комісії з питань правової реформи“ від 7 серпня 2019 року № 584/2019.

⁷ Представник Президента України у Конституційному Суді, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді.

(щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)“ всупереч своїй назві насправді нічого не пояснював, а тому вади цього документа можна було усунути шляхом отримання пояснень від його авторів.

Так, одним із найбільш важливих (але не пояснених), на мою думку, було положення цього документа в якому вказувалось, що Законопроект *„має на меті внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту ...“*⁸. Проте в розділі „Мета і завдання законопроекту“ мету⁹ визначено по-іншому: *„...законодавче закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України“*.

У зв'язку з чим виник ряд запитань, а саме: „Яким чином буде проведено заявлене реформування органів парламенту?“, „Як створення нових органів вплине на існування та функціонування уже передбачених Основним Законом України органів парламенту?“, „Чи не обмежить повноваження самого парламенту створення та існування цих нових органів?“. З поданих матеріалів справи та наданих у процесі відкритого засідання учасниками конституційного провадження пояснень відповідей на ці запитання не вдалось отримати.

Натомість представники суб'єкта права законодавчої ініціативи та парламенту висловлювали особисті припущення, наприклад, про те, що запропоновані зміни до Конституції України, можливо, стосуються Інституту законодавства Верховної Ради України¹⁰, невідомої кодифікаційної комісії тощо.

Однак, Конституційний Суд не може ухвалювати рішення та висновки на основі припущень учасників конституційного провадження.

2.4. Важливо, що з поданих матеріалів та наданих учасниками конституційного провадження пояснень залишилось незрозумілим, як суб'єкт

⁸ Розділ 3 „Загальна характеристика та основні положення законопроекту“.

⁹ Завдання автор пояснювальної записки до Законопроекту з невідомих причин та міркувань не визначив.

¹⁰ Створеного до 28 червня 1996 року.

права законодавчої ініціативи, враховуючи факт створення депутатської більшості з народних депутатів України однієї фракції (так званої „монобільшості“), уже 29 серпня 2019 року зрозумів існування нагальної потреби у внесенні змін до Конституції України з метою згаданого в пояснювальній записці до Законопроекту „реформування“ органів Верховної Ради України.

На мою думку, з огляду на наведе в розділі I цієї Окремої думки, Президент України, як суб'єкт права законодавчої ініціативи, був зобов'язаний зачекати хоча б перших результатів роботи Верховної Ради України IX скликання і лише потім ініціювати дискусію щодо можливого внесення відповідних змін до Конституції України.

2.5. Слід зауважити, що в Основному Законі України прямо згадується *лише про один* апарат органу державної влади – це *апарат Верховної Ради України*, який протягом багатьох років успішно функціонує з метою забезпечення діяльності парламенту. Він же, тобто апарат Верховної Ради України, є головним розпорядником коштів, що виділяються з Державного бюджету України на забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Законопроектом передбачено створення нових *консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів* фінансування яких має здійснюватись за рахунок коштів Державного бюджету України.

Однак якщо йдеться про те, що ці органи створюються при апараті Верховної Ради України для забезпечення їх фінансування з Державного бюджету України, то такі зміни до Конституції України просто зайві. Якщо ж ці органи будуть створені та існуватимуть „паралельно“ з апаратом Верховної Ради України, то виникнуть проблеми не лише щодо бюджетного фінансування, а також проблеми дублювання функцій апарату Верховної Ради України цими новоствореними органами, нівелюванням ролі та значення апарату Верховної Ради України тощо.

Не слід ігнорувати те, що Конституцією України, крім апарату Верховної Ради України, вже передбачено існування інших органів парламенту.

Так, у статті 89 Конституції України йдеться про *комітети Верховної Ради України* (частини перша), *тимчасові спеціальні комісії* (частини друга, четверта, п'ята), *тимчасові слідчі комісії* (частина третя – п'ята). У частині третій статті 111 Конституції України передбачено створення *спеціальних тимчасових слідчих комісій*.

Тобто, незважаючи на те, що в Пояснювальній записці до Законопроекту зазначається про „реформування системи органів парламенту“ та згадується про певний „ефективний механізм“, фактично внесення запропонованих змін до Конституції України може спровокувати юридичну невизначеність у систематиці органів, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, а потенційно – *неконституційну передачу окремих функцій парламенту цим новим консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам*.

Останнє створює загрозу послаблення ролі парламенту в системі стримувань та противаг, що неодмінно негативно вплине на стан конституційної демократії та, як наслідок, на права і свободи людини і громадянина.

2.6. З невідомих мені причин відсутність гідної аргументації щодо: а) потреби внесення Законопроектom змін до статті 85 Основного Закону України, б) причин поспішності внесення таких змін тощо отримало продовження у Висновку Конституційного Суду, який також *не містить жодного аргументу* на підтвердження того, що положення Законопроекту відповідають вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Вважаю, що необґрунтованість Висновку є, по-перше, порушенням вимог статті 90 Закону України „Про Конституційний Суд України“, по-друге, порушенням ряду норм Конституції України зокрема, частини першої статті 8, за якою „*В Україні визнається і діє принцип верховенства права*“, частини другої статті 147, згідно з якою „*діяльність Конституційного Суду*

України ґрунтується на принципах верховенства права ... обґрунтованості...“.

Доречно відзначити, що під час обговорення Законопроекту в парламенті кілька народних депутатів України прямо вказували на те, що саме Конституційний Суд має виправити вади в обґрунтованості Законопроекту та перевірити його якість.

З огляду на зміст ухваленого Конституційним Судом Висновку можна стверджувати про марні сподівання тих народних депутатів України, які розумно очікували від Конституційного Суду більш прискіпливої уваги до Законопроекту.

III. Висновки

Конституція України не є Біблією, Кораном чи іншими Святим писанням, а тому не потребує ірраціональної віри в її положення. Текст та контекст Основного Закону України потребує радше раціонального сприйняття та тлумачення. Таким же раціональним, а також логічним, виваженим та обґрунтованим має бути і конституційний процес щодо внесення змін до Конституції України і безпосередньо законопроекти, що містять такі зміни.

Однак у цьому конкретному випадку мені не вдалось розгледіти та зрозуміти ні належної виваженості, ні обґрунтованості, ні раціональності, ні навіть причин такої недоречної в цьому процесі поспішності, а тому Конституція України, на моє переконання, має бути захищена від таких змін.



Суддя
Конституційного Суду України

О.О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ