

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В.П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019

1. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України є окремим суб'єктом, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009). У зазначеному рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що „внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України“ (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини). Прикметно, що Конституційний Суд України п'ять разів зробив наголос на вирішальній ролі коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі – коаліція) у формуванні українського уряду в цьому невеликому за обсягом рішенні. Як наголошує в Аналітичній довідці, долученій до матеріалів справи, відомий український конституціоналіст Всеволод Речицький, „єдина легітимна (конституційна) мета створення парламентської коаліції – це формування вітчизняного Уряду, а потім, у разі необхідності, „доформування“ його повного складу“.

2. Мета діяльності, функціональне призначення та повноваження коаліції визначені Конституцією України. До повноважень коаліції належить: 1) внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Коаліція має функціонувати на постійній основі, а не лише в період первинного формування уряду після складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним парламентом. У разі припинення повноважень одного з урядовців, тобто коли з'являється вакантна посада в уряді, коаліція має без зволікань вносити Прем'єр-міністру України відповідні пропозиції, що випливає з тлумачення вимог частини восьмої статті 83, пункту 2 частини другої статті 90 та статті 114 Конституції України у їх системному взаємозв'язку. Це зумовлено, зокрема, стратегічно важливим значенням законодавчого забезпечення належного та безперервного функціонування Кабінету Міністрів України у повному складі, передбаченому Конституцією України. Тобто коаліція, яка формується „на основі узгодження політичних позицій“, має узгодити компромісну політичну фігуру (кандидатуру на посаду міністра), яка здатна (за переконанням коаліції) забезпечити реалізацію визначених підходів (засад, принципів, ідей, напрямів тощо) у певній сфері та розробляти відповідну державну політику, адже саме на міністерство покладається формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах (частина друга статті 1 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади“ від 17 березня 2011 року № 3166–VI). Посадовець, який виконує функції міністра у статусі „тимчасово виконуючого обов'язки“, навряд чи зможе повноцінно та ефективно здійснювати повноваження урядовця (адже його статус є непевним з огляду на те, що у будь-який час його можуть звільнити та замінити на іншого „тимчасово виконуючого обов'язки“), а уряд не буде мати повного складу всупереч вимогам Конституції України.

У період з липня 2016 року до початку лютого 2019 року уряд видав декілька розпоряджень про „тимчасове покладення виконання обов'язків“ окремих міністрів на визначених осіб. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 року № 550-р виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України з 1 серпня 2016 року покладено тимчасово на першого заступника Міністра охорони здоров'я України Супрун Уляну Надію. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 920-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства

України покладено тимчасово на першого заступника Міністра аграрної політики та продовольства України Мартинюка Максима Петровича. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 43-р виконання обов'язків Міністра аграрної політики та продовольства України з 8 лютого 2019 року покладено тимчасово на заступника Міністра аграрної політики та продовольства України з питань європейської інтеграції Трофімцеву Ольгу Василівну. Крім цього, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2019 року № 57-р визначено „з метою забезпечення безперервності роботи Міністерства охорони здоров'я України першому заступнику Міністра охорони здоров'я України Супрун Улянї Надії тимчасово, до призначення Міністра охорони здоров'я України в установленому законом порядку, забезпечити виконання обов'язків Міністра охорони здоров'я України, крім виключних повноважень Міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1096 „Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності“.

Таке покладання обов'язків окремих міністрів тимчасово на певних посадових осіб не є тотожним призначенню міністрів у порядку, встановленому чинною Конституцією України. При цьому за умови фактичного здійснення на постійній основі функцій окремих міністрів певними особами, формально призначеними тимчасово виконуючими обов'язки відповідних міністрів, Кабінет Міністрів України не можна вважати повністю сформованим у розумінні вимог пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України. Узгодження політичних позицій депутатських фракцій, що є учасниками коаліції, означає насамперед пошук та досягнення політичного компромісу як щодо засад функціонування коаліції (йдеться перш за все про ідеологічні, філософські, теоретичні та інші основи, стратегічні напрями подальшої трансформації економічної, соціальної, духовно-культурної та інших сфер), так і щодо кандидатур на посади урядовців, які мають втілювати зазначені засади в житті. Слід зауважити, що саме внесення пропозицій щодо них і є визначальним повноваженням коаліції. Саме тому конституційний обов'язок

коаліції щодо внесення згідно з Конституцією України пропозицій стосовно кандидатур до складу Кабінету Міністрів України не можна вважати виконаним належним чином. Неспроможність коаліції упродовж кількох місяців узгодити між депутатськими фракціями та внести відповідні пропозиції щодо компромісних кандидатур до складу уряду, тобто така тривала її бездіяльність, є підтвердженням фактичного припинення діяльності коаліції. З огляду на це слід вважати, що станом на 21 травня 2019 року існували як юридичні, так і фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів.

3. Неприйнятним є твердження про те, що відсутність законодавчого врегулювання порядку припинення коаліції начебто унеможлиблює з'ясування моменту такого припинення. Навіть за умови збереження такого порядку у Регламенті Верховної Ради України (насправді за Законом України „Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України“ від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI згадки про коаліцію були виключені з Регламенту Верховної Ради України) суб'єкт, якому за Конституцією України надане повноваження щодо дострокового припинення повноважень парламенту, мав би визначати факт припинення чи продовження діяльності коаліції на власний розсуд.

Так само безпідставними є твердження щодо потреби мотивувати дострокове припинення повноважень парламенту у тексті відповідного Указу Президента України. Такої вимоги у Конституції України немає, а державотворча практика зарубіжних держав свідчить про те, що досить часто подібні акти не містять такого обґрунтування. Так, після ухвалення Конституції Французької Республіки у 1958 році глава держави п'ять разів достроково припиняв повноваження Національних зборів Французької Республіки й жодного разу в самому акті щодо такого припинення не було наведено ні мотивів, ні будь-яких інших аргументів на користь ухваленого рішення про дострокове припинення повноважень нижньої палати парламенту.



Суддя
Конституційного Суду України

В. П. КОЛІСНИК