

ОКРЕМА ДУМКА (РОЗБІЖНА)

судді Конституційного Суду України Олега Первомайського у справі № 1-15/2020(239/20) за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів низки законів України щодо вдосконалення механізмів регулювання банківської діяльності

Велика палата Конституційного Суду України (далі – Конституційний Суд) 23 листопада 2023 року ухвалила Ухвалу № 19-уп/2023 (далі – Ухвала) про закриття конституційного провадження у справі № 1-15/2020(239/20) за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності“ від 13 травня 2020 року № 590–ІХ та цього закону в цілому, окремих приписів Цивільного кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, законів України „Про Національний банк України“, „Про банки і банківську діяльність“, „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб“, „Про виконавче провадження“ зі змінами, унесеними Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності“ від 13 травня 2020 року № 590–ІХ (далі – оспорювані приписи).

Не підтримую Ухвалу та вважаю за потрібне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ викласти окрему думку (розбіжну) щодо Ухвали та низки значущих для цього конституційного провадження понять і явищ.

Мотивація та висновки Конституційного Суду

1. Аналізуючи додержання встановленої в Конституції України процедури розгляду, ухвалення оспорюваних приписів або набрання ними чинності, Конституційний Суд в Ухвалі навів дві юридичні позиції з мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 та сформулював такий висновок: *„Отже, конституційне провадження в цій справі підлягає закриттю згідно з пунктом 2 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у конституційному поданні“* (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

2. Мотивуючи Ухвалу, Конституційний Суд також зазначив, що *„цитування приписів Основного Закону України, юридичних позицій Конституційного Суду України без наведення аргументів невідповідності Конституції України оспорюваних приписів законів України не є обґрунтуванням тверджень щодо їх неконституційності (ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 24 травня 2018 року № 23-у/2018, від 31 травня 2018 року № 27-у/2018, від 7 червня 2018 року № 34-у/2018)“* (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд виснував, що *„конституційне провадження в цій справі підлягає закриттю згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, установленим цим законом“* (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали).

Мотивація окремої думки (розбіжної)

3. Не погоджуюся ні з мотивацією, ні з висновками Конституційного Суду, викладеними в Ухвалі, з огляду на таке.

Передчасно стверджувати, що Конституційний Суд за роки своєї діяльності сформував сталу та передбачну практику реалізації наданого йому (на підставі частини першої статті 152 Конституції України) повноваження зі здійснення конституційного контролю за процедурою розгляду, ухвалення законів та інших актів або набрання ними чинності.

У цьому сенсі можна згадати, зокрема, рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010¹ та від 1 листопада 2022 року № 2-р/2022².

Варте уваги й цитоване в Ухвалі Рішення Конституційного Суду від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018³, згідно з яким визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами, оскільки *„Конституційний Суд України дійшов висновку, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону“*; *„викладене є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України“* (абзаци десятий, одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини).

У цьому ж рішенні Конституційний Суд виснував, що *„дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення“* (друге речення пункту 5 мотивувальної частини).

¹ у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)

² у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)“ (щодо конституційного контролю змін до Конституції України після набрання ними чинності)

³ у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“

Тобто за юридичною позицією Конституційного Суду, сформульованою в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, немає потреби перевіряти на відповідність Конституції України приписи закону або іншого акта, якщо Конституційний Суд виявив порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення цього акта або набрання ним чинності⁴.

4. Ураховуючи наведене, вважаю певною мірою несподіваним та алогічним, що Конституційний Суд після посилення в Ухвалі винятково на свої юридичні позиції, сформульовані в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, закриттє конституційне провадження у справі та зазначив в Ухвалі про неналежність до його повноважень перевірки додержання процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності оспорюваними приписами.

Звісно, розв'язуючи справу по суті, Конституційний Суд не зобов'язаний кваліфікувати кожне порушення процедури розгляду, ухвалення оспорюваних приписів або набрання ними чинності як порушення вимог Конституції України, оскільки *„критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими правовими актами“* (перше речення пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018).

Проте дійти висновку про відсутність або наявність у законодавчому процесі порушень установлених Основним Законом України вимог розгляду, ухвалення актів або набрання ними чинності Конституційний Суд мав змогу лише за наслідком розгляду цієї справи по суті та ухвалення на підставі такого розгляду відповідного рішення.

Тому закриття конституційного провадження у справі та ухвалення Ухвали є, на мою думку, помилковим.

⁴ Важливо, що стосовно цього рішення Конституційного Суду подано 11 окремих думок суддів Конституційного Суду, що, з огляду на тогочасний кількісний склад Конституційного Суду – 14 суддів, – вказує на значну дискусійність рішення та/або конституційного конфлікту, який мав бути розв'язаний у цьому конституційному провадженні.

5. В аспекті цього конституційного провадження вважаю доречним вкотре повернутися до обговорення юридичної позиції Конституційного Суду, за якою вирізняються дві окремі процедури розгляду, ухвалення законів та інших актів або набрання ними чинності, а саме: процедура, вимоги до якої визначено в Конституції України, і процедура, вимоги до якої визначено законами України „Про Регламент Верховної Ради України“, „Про комітети Верховної Ради України“ та іншими актами права. За цією юридичною позицією орган конституційного контролю перевіряє додержання під час розгляду, ухвалення актів або набрання ними чинності лише вимог процедури, визначених приписами виключно Основного Закону України.

Уважаю таку юридичну позицію щонайменше дискусійною з огляду на те, що приписи Закону України „Про Регламент Верховної Ради України“, як і будь-якого іншого закону, що вносить процедуру розгляду, ухвалення законів та інших актів або набрання ними чинності, мають розвивати, деталізувати та конкретизувати приписи Конституції України й не повинні їм суперечити.

У контексті цього конституційного провадження важливими є конституційні приписи, за якими органи державної влади (звісно, що й під час законодавчої діяльності) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); „Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень... створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України...“ (частина перша статті 89); „організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України... встановлюються законом“ (частина п'ята статті 89); виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92).

Тобто статті 89, 91, 93, 94 Конституції України та інші її статті містять приписи, що вносять процедуру розгляду, ухвалення законів та інших актів або набрання ними чинності, які розвинено, деталізовано та конкретизовано в

законів України „Про Регламент Верховної Ради України“, „Про комітети Верховної Ради України“ та інших законах України, що також унормовують цю процедуру.

Отже, можна стверджувати, що у разі, коли орган конституційного контролю виявить порушення приписів законів України „Про Регламент Верховної Ради України“, „Про комітети Верховної Ради України“, що розвивають, деталізують та конкретизують конституційні приписи щодо процедури розгляду, ухвалення законів та інших актів або набрання ними чинності, це буде достатньою підставою для висновку Конституційного Суду про порушення такою процедурою або її окремими складниками Конституції України.

6. Уважаю недоліком Ухвали й те, що Конституційний Суд сам підриває довіру до актів, які він ухвалив, зокрема до ухвали про відкриття конституційного провадження в цій справі, та до своєї діяльності з розгляду справи.

Тобто, зазначивши в Ухвалі про відсутність у конституційному поданні *„аргументів невідповідності Конституції України оспорюваних приписів законів України“*, Конституційний Суд *de facto* констатував помилковість Ухвали від 24 червня 2020 року № 133-3(II)/2020 року щодо відкриття конституційного провадження в цій справі та безпідставність тривалого періоду розгляду справи.

Загальні висновки та міркування

7. За частиною другою статті 147 Конституції України діяльність Конституційного Суду ґрунтується на низці принципів, зокрема правовладдя (верховенства права) та обґрунтованості. Ці конституційні приписи зобов'язують Конституційний Суд забезпечити юридичну визначеність та обґрунтованість актів, які він ухвалює.

Тобто передбачними й зрозумілими мають бути не лише акти, щодо яких Конституційний Суд здійснює конституційний контроль, але й ті акти, що їх ухвалює сам Конституційний Суд.

Підтримую думку стосовно нетотожності понять „обґрунтованість“ та „вмотивованість“, проте переконаний у тому, що будь-які рішення, які ухвалює Конституційний Суд у своїх провадженнях, мають бути як обґрунтованими, так і вмотивованими.

Звісно, Конституційний Суд не зобов'язаний наводити у своїх актах усі без винятку використані ним аргументи, думки й міркування, однак його акти не мають виглядати ні як „мотиваційна пустка“, ні як „купа шматків“ від попередньо цілісного проекту акта, який зазнав катастрофічних для якості його змісту скорочень під час пошуку голосів суддів Конституційного Суду на його підтримку.

Суддя

Конституційного Суду України



Олег ПЕРВОМАЙСЬКИЙ