

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про всеукраїнський референдум“

Конституційний Суд України 26 квітня 2018 року ухвалив Рішення № 4-р/2018 (далі – Рішення), у якому визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про всеукраїнський референдум“ від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами (далі – Закон).

У цілому підтримуючи визнання Конституційним Судом України Закону неконституційним через те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру його ухвалення, вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ викласти окрему думку щодо концептуальних недоліків аргументації Рішення.

1. В абзаці другому пункту 10 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України розкриває зміст положень статті 91 Конституції України, зазначаючи, що закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України. Орган конституційної юрисдикції також звертає увагу, що в матеріалах справи містяться письмові пояснення окремих народних депутатів України щодо присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України під час голосування за проект Закону народних депутатів України у кількості меншій, ніж встановлена Конституцією України для ухвалення законів України, а також стосовно кількості народних депутатів України, які проголосували за проект Закону (абзац п'ятий пункту 11 мотивувальної частини Рішення). Зрештою, в абзаці другому пункту 14 мотивувальної

частини Рішення Конституційний Суд України стверджує, що порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення.

Вважаю, що наведені юридичні позиції Конституційного Суду України є недостатньо чіткими й довершеними, оскільки у Рішенні не надано оцінки вказаним письмовим поясненням народних депутатів України та не констатовано, що при ухваленні Закону його підтримали менше 226 народних депутатів України всупереч положенню статті 91 Конституції України.

На моє внутрішнє переконання, всебічний аналіз матеріалів справи дає підстави стверджувати, що встановлені Конституційним Судом України факти порушення конституційної процедури ухвалення Закону значною мірою спотворили остаточний результат волевиявлення парламенту, а саме призвели до ухвалення Закону без його підтримки на момент голосування більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Отже, Конституційний Суд України мав також наголосити, що Закон було ухвалено з порушенням положення статті 91 Конституції України.

2. У пункті 12 мотивувальної частини Рішення наведено юридичну позицію Конституційного Суду України, викладену в абзаці десятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, згідно з якою „реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов’язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб’єктів“; зазначено, що „розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України“; встановлено, що проект Закону не було

розглянуто на засіданні відповідного комітету парламенту та обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України перед голосуванням за нього.

2.1. Щодо наведеної юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, вважаю за доцільне наголосити, що таке розуміння змісту права законодавчої ініціативи не впливає з Конституції України та є хибним. Системний аналіз конституційних норм, усталеної практики Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що положення частини першої статті 93 Основного Закону України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи (абзац одинадцятий пункту 2 моєї окремої думки стосовно Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

До того ж цитування у Рішенні вказаної юридичної позиції Конституційного Суду України видається недоречним, оскільки в подальшому у Рішенні орган конституційної юрисдикції жодним чином не обґрунтовує, у чому полягало порушення права законодавчої ініціативи при розгляді проекту Закону, як і не констатує порушення положення частини першої статті 93 Конституції України.

Із пункту 12 мотивувальної частини Рішення також залишається незрозумілою юридична позиція Конституційного Суду України щодо того, чи включає право законодавчої ініціативи обов'язковий розгляд законопроекту на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України.

2.2. Відповідно до юридичних позицій Конституційного Суду України за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують

здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003); діяльність комітетів пов'язана з вирішенням лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009); Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру (абзац восьмий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010).

Із наведених юридичних позицій Конституційного Суду України вбачається, що комітети Верховної Ради України не наділені самостійними законотворчими повноваженнями, вони можуть лише сприяти парламенту в реалізації ним конституційно визначеної компетенції, зокрема під час прийняття законів.

Прикметно, що згідно з частиною п'ятою статті 89 Конституції України організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України встановлюються саме законом, а не Конституцією України.

Саме тому у розумінні Конституції України розгляд законопроекту на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України не можна трактувати як складову конституційної процедури розгляду закону, адже конституційний статус комітету Верховної Ради України передбачає здійснення ним лише допоміжних функцій для забезпечення діяльності парламенту в цілому, а порядок такої діяльності комітету Верховної Ради України не регламентовано Конституцією України.

Таким чином, твердження Конституційного Суду України про те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру розгляду проекту Закону через те, що його не було розглянуто на засіданні

відповідного комітету парламенту, не ґрунтується на Конституції України та є помилковим.

3. В абзаці другому пункту 14 мотивувальної частини Рішення, зважаючи на мету Закону, Конституційний Суд України дійшов висновку щодо потреби його перевірки на відповідність Конституції України також з огляду на його зміст.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в пункті 5 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, 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. Аналогічний підхід орган конституційної юрисдикції застосовував і при ухваленні рішень від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 (пункт 5 мотивувальної частини), від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

Наведене свідчить про послідовність практики Конституційного Суду України, що є цілком логічною, оскільки встановлення порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, по суті, означає те, що ці закони не могли відбутися як акти вищої юридичної сили, а єдиним наслідком встановлення такого порушення є визнання за рішенням Конституційного Суду України законів неконституційними повністю, тому подальший конституційний контроль змісту цих законів позбавлений сенсу.

Втім, у Рішенні Конституційний Суд України кардинально відійшов від своїх попередніх юридичних позицій, виключно зважаючи на мету Закону. Такий підхід органу конституційної юрисдикції є не лише алогічним, а й не узгоджується з положеннями частини другої статті 92 Закону України „Про

Конституційний Суд України“, відповідно до яких Конституційний Суд України може змінювати юридичну позицію у разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Конституційний Суд України при висловленні такої позиції, або за наявності об’єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов’язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Конституційного Суду України. Проте орган конституційної юрисдикції у Рішенні не навів переконливого обґрунтування зміни своїх попередніх юридичних позицій.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ