

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. 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“

Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 у справі № 1-152/2019 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 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі – Указ), яким визнав таким, що *відповідає* Конституції України (є конституційним), зазначений Указ Президента України (далі – Рішення).

Закон України „Про Конституційний Суд України“ (далі – Закон) не зобов'язує суддю Конституційного Суду викласти окрему думку, а надає йому таке право, яким, з огляду, зокрема, на важливість цієї справи, я бажаю скористатись.

Щодо важливості справи та Рішення в ній

Винесена в підзаголовок цієї окремої думки вказівка на *важливість* справи та Рішення, з одного боку, є констатацією того, що передувало розгляду цієї справи та супроводжувало його, з іншого – припущенням про те, яким чином рішення в цій справі вплине чи могло б вплинути на розвиток України у цілому та конституційної юриспруденції зокрема.

Передували розгляду цієї справи, серед іншого, вибори Президента України, інавгураційна промова новообраного Президента України, в якій він заявив: „Я розпускаю Верховну Раду України VIII скликання“, проведення на

наступний день консультацій¹ та нагадування про лише 4% довіри українських громадян до Верховної Ради України чинного скликання, що є причиною для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Супроводжували розгляд цієї справи категоричні твердження одних правників про конституційність Указу та не менш безапеляційні висловлювання інших про його неконституційність. Поряд із цим, деякі політики пропонували Президенту України проігнорувати рішення Конституційного Суду, якщо воно не буде влаштовувати цих політиків та (або) Президента України.

Отже, чимало окремих громадян, значна частина громадянського суспільства, правники та політики доволі щиро та, можливо, стривожено зацікавилися розглядом Конституційним Судом цієї справи та змістом майбутнього рішення в ній.

Ця зацікавленість та стривоженість були обумовлені не лише сьогоденними проблемами можливого дострокового переобрання народних депутатів України², а й незрозумілими перспективами³ подальшого розвитку України як держави, потенційними змінами у зовнішній та внутрішній політиці тощо.

Крім того, вже на початку розгляду цієї справи було зрозуміло, що при її вирішенні, Конституційний Суд стикнеться не лише із зовнішнім суспільним та політичним тиском, а й із проблемами складностей та суперечностей юридичного регулювання відповідних конституційних відносин, зокрема щодо діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, підстав виникнення та реалізації права Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України тощо.

З урахуванням наведеного вище, значне коло зацікавлених осіб, а саме правників, політиків та інших українських громадян розумно очікували, що Конституційний Суд у своєму рішенні вирішить хоча б частину з існуючих

¹ На підставі вимог частини третьої статті 90 Конституції України.

² Вибори до українського парламенту (однак строкові) мали б все одно відбутись у 2019 році.

³ У зв'язку зі змінами голови держави, складу парламенту, уряду.

юридичних проблем та, як наслідок, не лише розв'яже сучасний конституційний конфлікт, що виник між новообраним Президентом України та українським парламентом⁴, а й мінімізує ризики виникнення подібних конфліктів у майбутньому.

Зазначені міркування лаконічно, проте достатньо обґрунтовують важливість розгляду цієї справи та ухвалення в ній вмотивованого рішення.

Щодо потреби вмотивованості Рішення

Згідно з частиною 1 статті 89 Закону рішення Конституційного Суду має бути вмотивованим незалежно від того, чи дійшов Конституційний Суд висновку про конституційність акта чи його неконституційність.

Слід зазначити, що навіть якщо би Закон не містив такої вимоги щодо змісту рішення Конституційного Суду, помилково було б ухвалювати невмотивовані рішення.

Додатковим аргументом на підтвердження істинності тези про потребу вмотивованості рішення Конституційного Суду саме в цій справі є те, що об'єкт конституційного контролю – Указ – не містить мотивувальної частини, тому цю прогалину в будь-якому варіанті вирішення⁵ мало б виправити Рішення.

Передумовою для появи якісно вмотивованого рішення було те, що Конституційний Суд, незважаючи на мінімальні часові проміжки розгляду справи⁶, отримав багато наукових та науково-практичних висновків, наданих, у тому числі як *amicus curie*, що містили, по-перше, аргументацію конституційності чи неконституційності Указу та, по-друге, що головніше, обґрунтування шляхів і способів вирішення проблем юридичного регулювання конституційних відносин, про які згадувалося вище.

⁴ У чинному складі народних депутатів.

⁵ Конституційності чи неконституційності Указу.

⁶ Проведення у цій справі було визнано Конституційним Судом невідкладним, а тому мало тривати, та фактично тривало менше одного календарного місяця.

Ще однією передумовою появи якісно вмотивованого рішення було також те, що Конституційний Суд постановив ухвалу про розгляд цієї справи в порядку усного провадження, внаслідок чого судді Конституційного Суду, учасники конституційного провадження та інші зацікавлені особи у відкритій частині судового засідання мали можливість повноцінно дослідити та з'ясувати всі обставини справи⁷.

Однак, незважаючи на все це, мушу визнати, що ухвалене Рішення *в його мотивувальній частині*, на мою думку, не відповідає тим розумним очікуванням, що, можливо, виникли у зацікавлених громадян, правників, політиків, й Конституційний Суд, з одного боку, формально вирішивши конституційний конфлікт, з іншого – усунувся від виконання своєї найважливішої місії – забезпечення верховенства Конституції України, у тому числі в контексті охорони таких складових конституційного ладу як: *народний суверенітет, джерело влади, безпосередня та опосередкована демократія, заборона узурпації державної влади, поділ влади, система стримувань та противаг*.

Вважаю за необхідне наголосити, що в цій частині окремої думки йдеться не про мою згоду чи незгоду з резолютивною частиною Рішення, а про неприйняття мною того, що Рішення в цій складній та важливій справі виглядає неякісно (суперечливо та неповно) вмотивованим, що порушує вимогу юридичної визначеності як складову верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Більш того, на моє переконання, належна мотивація Рішення в цій справі могла та мала б продемонструвати, що Конституційний Суд заслуговує на повагу, а його рішення на раціональне сприйняття та довіру⁸ в складні та неоднозначні моменти сучасної української історії.

⁷ Слід відзначити у цілому якісні дії у відкритій частині судового засідання усіх учасників конституційного провадження (представників суб'єкта права на конституційне подання, представника Президента України) та залученого учасника конституційного провадження – Постійного представника Верховної Ради України.

⁸ Можливо, певною мірою, й на ірраціональну складову такої довіри.

На завершення роздумів щодо потреби вмотивованості рішень Конституційного Суду слід згадати про те, що за іронією долі, за кілька днів до ухвалення Рішення в цій справі Конституційний Суд ухвалив рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“⁹.

Не заперечуючи важливості будь-якої справи та рішення в ній, лише констатую, що в тому, здавалось би, прагматичному випадку перевірки на конституційність акта парламенту, що містить порядок створення одного з регуляторів на ринку послуг, Конституційний Суд цілком слушно досліджував такі фундаментальні явища та поняття, як: *Український народ, носій суверенітету, єдине джерело влади, безпосередня та опосередкована демократія, суверенна воля Українського народу, поділ влади, система стримувань та противаг, конституціоналізм та ін.*

Однак у справі щодо перевірки на конституційність Указу про дострокове припинення повноважень єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України Конституційний Суд виявив недоречну непослідовність та стриманість у мотивуванні свого рішення, що може в подальшому мати різного роду негативні наслідки.

Щодо недоліків змісту Рішення

Слід визнати, що Рішення все ж містить певну мотивацію конституційності Указу.

Разом з тим, на критику заслуговують як ключові складові наявної в Рішенні мотивації, так і те, що Конституційний Суд ухилився від вирішення низки важливих проблем.

Аргументуючи ці твердження зазначу таке.

⁹ Тобто, йдеться про інше найближче у часі рішення Конституційного Суду.

1. Конституційний Суд у Рішенні вказав, що „... *конституційний конфлікт між Президентом та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України ... не має правового вирішення...*“ (друге речення абзацу тринадцятого пункту 3 мотивувальної частини).

Однак, всупереч такому власному твердженню Конституційний Суд Рішенням вирішив (розв'язав) цей конфлікт, що дозволяє дійти висновку або про застосування Конституційним Судом „неправового“ вирішення цього конфлікту, або про помилку в мотивації Рішення. Звісно, що обидва ці припущення не кращим чином характеризують Рішення.

2. Аналіз змісту Рішення свідчить про те, що Конституційний Суд фактично *не погодився* з можливістю дострокового припинення повноважень Верховної Ради України внаслідок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій *у зв'язку з відсутністю юридичного регулювання відповідних конституційних відносин* нормами Конституції України та Регламенту Верховної Ради України¹⁰.

Встановивши таку обставину під час розгляду справи, Конституційний Суд, на мою думку, мав щонайменше вказати в Рішенні на те, що Президент України не міг встановити факт припинення діяльності коаліції депутатських фракцій та, як наслідок, з цього посилались в Указі на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як підставу для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Водночас Конституційний Суд вказав у Рішенні на виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України *на іншій підставі*, а саме, у зв'язку з тим, що Український народ є єдиним джерелом влади та має право на реалізацію своїх виборчих прав, а

¹⁰ Саме з цих міркувань у Рішенні з'явилося твердження про неможливість вирішення конституційного конфлікту.

Президент України у цілому має право на дострокове припинення повноважень парламенту (пункт 8 частини першої статті 106 Конституції України).

Однак важливо, що Конституційний Суд в своєму Рішенні повністю проігнорував те, що в Указі нічого не згадується про положення статей 5, 69 Конституції України щодо Українського народу, як суверена та джерела влади й права Українського народу обирати парламент.

3. Мотивуючи вирішення (розв'язання) конституційного конфлікту, Конституційний Суд у Рішенні лаконічно посилається на те, що *„... носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування“* (частина друга статті 5 Конституції України), і зазначає, що *„... народне волевиявлення здійснюється через вибори“* (абзац чотирнадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

Однак у Рішенні Конституційний Суд не пояснює та не аргументує наявності системного зв'язку між зазначеними приписами статей 5, 69 Конституції України і нормою частини першої статті другої статті 90 Основного Закону України, на яку є посилання в Указі, як юридичну підставу для дострокового припинення повноважень парламенту.

Отже, фактичні обставини справи та їх правова кваліфікація не давали підстав вважати, що Президент України за результатами виборів Президента України чи якимось іншим чином¹¹ отримав від суверена та джерела влади – Українського народу „вказівку“ чи певне повноваження на дострокове припинення повноважень парламенту – Верховної Ради України.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд з незрозумілих для мене мотивів дійшов висновку про виникнення у Президента України такого права на підставі волевиявлення Українського народу. Хоча, якщо припустити, що цей умовивід Конституційного Суду пов'язаний з минулими виборами

¹¹ Так, у виступі Президента України та його представника у Конституційному Суді було посилання на результати певного соціологічного дослідження щодо виявлення рівня довіри до Верховної Ради України, але до матеріалів справи відповідні докази не були додані.

Президента України, то цілком зрозуміло, що на цих виборах виборці голосували не за дострокове припинення повноважень парламенту, а за кандидатів на посаду Президента України.

Це, на мою думку, було найбільш істотною помилкою у мотивувальній частині Рішення, та фактично формулюванням Конституційним Судом нової юридичної позиції стосовно однієї зі складових конституційного ладу – системи стримувань та противаг¹², оскільки згідно з Рішенням реалізацію Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Конституційний Суд пов'язує з такою підставою, як потреба в достроковій реалізації Українським народом виборчого права (прав обирати та бути обраним)¹³.

Таке мотивування Конституційним Судом підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, на мою думку, суперечить не лише приписам частини другої статті 90 Основного Закону України, а, що більш важливо, розумінню змісту та суті системи стримувань та противаг як засадничому конституційному положенню, що забезпечує функціонування державної влади.

4. Причиною таких помилок у Рішенні є те, що Конституційний Суд не з'ясував легітимну мету реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень парламенту.

Зі змісту положень частини другої статті 90 Основного Закону України зрозуміло, що такою метою не може бути дострокове припинення повноважень Верховної Ради України¹⁴, оскільки реалізація Президентом України цього права є засобом досягнення мети, а не самою метою.

Звісно, не може бути легітимною метою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України також таке явище як вирішення

¹² Важливою складовою цієї системи є право Президента України на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, однак лише на підставах, у спосіб та в межах, що визначенні частиною другою статті 90 Конституції України.

¹³ У зв'язку з низькою довірою до парламенту.

¹⁴ На таку мету вказував у своєму виступі представник Президента України у Конституційному Суді.

конституційного конфлікту між Президентом України та парламентом, оскільки, по-перше, ірраціональним є припущення про те, що в системі стримувань та противаг одна зі сторін конституційного конфлікту може вирішити (розв'язати) останній шляхом припинення повноважень іншої сторони¹⁵; по-друге, підстави для реалізації Президентом України свого права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, згідно з приписами частини другої статті 90 Конституції України, спрямовані або на забезпечення функціонування парламенту як органу законодавчої влад (пункт 1 та 3), або на усунення потенційного конфлікту між *парламентом* та *урядом* (пункт 2)¹⁶.

Слід зазначити, що в Конституції України, зокрема в статті 90, не згадується про можливість виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у зв'язку з реальним чи прихованим конфліктом інтересів між *ним* та *парламентом* чи у разі наявності у Президента України результатів соціологічних досліджень, які вказують на низькі рейтинги довіри до Верховної Ради України.

5. Вважаю також за необхідне зазначити нижче ті проблеми, які Конституційний Суд оминув в Рішенні:

- визначення співвідношення *функцій* коаліції депутатських фракцій, *функцій* парламентської більшості та *повноважень* парламенту в цілому;
- тлумачення змісту понять „*діяльність*“ та „*припинення діяльності*“ коаліції депутатських фракцій;
- встановлення норм Основного Закону України, що визначають порядок внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій до складу Кабінету Міністрів України¹⁷;

¹⁵ Зрозуміло, що надання одній зі сторін конфлікту права на дострокове припинення повноважень іншої сторони не можливо з огляду на явний конфлікт інтересів.

¹⁶ Важливо, що з матеріалів справи не впливало те, що Верховна Рада України перебувала в конституційному конфлікті з Урядом України чи була неспроможна здійснювати свої повноваження з ухвалення законів.

¹⁷ Окрім кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України.

– релевантність для регулювання відносин з діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій *угод про створення коаліції депутатських фракцій* чи інших локальних *актів*;

– визначення *мети та змісту проведення консультацій*, що передбаченні частиною третьою статті 90 Конституції України.

З огляду на наведене, вважаю, що у разі коли б Конституційний Суд у Рішенні відмовився від насправді у цілому зайвого та непотрібного цитування загалом відомих тверджень щодо розуміння принципу *верховенства права* та *юридичної визначеності* як його складової, а натомість дослідив би зазначені проблемні питання й сформулював би нові або уточнені юридичні позиції, то Рішення, без сумнівів, відповідало б як принципу верховенства права, так і вимозі юридичної визначеності. Однак цього не сталося, що завадило мені підтримати Рішення як у частині його мотивування, так і в частині остаточного висновку.

Щодо ризику узурпації влади

Наостанок щодо узурпації влади, точніше ризику такої узурпації.

Сенс згадування про подібний ризик обумовлений спробами нав'язати Конституційному Суду подібну дискусію в контексті перевірки Указу на конституційність.

Зміст Указу та матеріали справи не свідчать про те, що мало місце порушення приписів частин третьої та четвертої статті 5 Конституції України, а тому дискусія про ризик такої узурпації не є актуальною.

Водночас вважаю за потрібне зазначити таке.

Рішення та дії учасників конституційних відносин, фахова, суспільна та політична дискусія, що передували розгляду цієї справи та супроводжували його, є підґрунтям для роздумів про те, що в Україні поставлена під сумнів якість та ефективність не стільки діяльності конкретної коаліції депутатських

фракцій чи Верховної Ради України VIII скликання у цілому, скільки парламенту як державної інституції.

Тобто, наявні окремі ознаки дискредитації й делегітимації ідеї *парламентаризму* та нівелювання ролі парламенту в системі стримувань і противаг, що в парламентсько-президентській країні виглядає щонайменше дискусійним шляхом вирішення політичних, економічних та інших проблем.

Слід констатувати, що одночасно в певній кризі перебувають суди та органи, які створені та діють згідно з Конституцією України та законами України в системі правосуддя, а саме: Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України¹⁸.

Чи є це спланованою атакою на майже всі органи судової влади¹⁹ та на парламент і парламентаризм, чи простим збігом дій і обставин, покаже час, однак одними з важливих умов існування сучасної правової та демократичної держави є, по-перше, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, по-друге, існування та ефективне функціонування системи стримувань та противаг органів законодавчої, виконавчої та судової влади, що, звісно, неможливе під час дискредитації та делегітимації складових елементів такої системи.



Суддя
Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ

¹⁸ Слід визнати, що ознаками такої кризи є, зокрема, фактичний початок чергового перегляду постійно триваючої судової реформи, у тому числі в частині внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, припинення та оспорювання повноважень окремих членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, незавершення кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних доборів кандидатів на посади суддів тощо.

¹⁹ На мою думку, спроби дискредитації та делегітимації Конституційного Суду та ідеї існування в Україні сучасної моделі конституційного контролю – це питання, які належить вирішити в найближчому майбутньому.