

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В.В. 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

Не можу погодитися з Рішенням 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 (далі – Рішення), виходячи з таких аргументів.

### **1. Принцип народовладдя не слід протиставляти принципам верховенства права і поділу влади**

Поділ влади, верховенство права, які роблять реальним захист прав людини, є суттю ідеї конституції в сучасній державі. Конституція України містить відповідні застороги, які можуть бути ефективними за умови їх підкріплення інституційними механізмами. Конституційні принципи поділу влади (стаття 6) та верховенства права (стаття 8) є фундаментальними принципами, згідно з якими необхідно сприймати увесь текст Конституції України та її імпліцитну частину у розумінні відносин між вищими конституційними органами влади (парламентом, главою держави, урядом). Принцип поділу влади втілений у низці інших конституційних норм, окреслюючи „встановлені Конституцією межі“ для здійснення повноважень кожною гілкою влади. Принцип поділу влади й механізм „стримувань і противаг“, які запроваджені в конкретних засобах взаємного впливу та контролю між органами державної влади, здійснює, зокрема, такі конституційні функції, як запобігання узурпації влади (частини третя, четверта статті 5

Конституції України) та запобігання порушенню конституційних гарантій прав людини.

Слід виходити з того, що необмежена влада не спроможна забезпечити відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3 Конституції України) та очевидно є загрозою і для верховенства права, і для демократії.

Ще більшою мірою повага до принципу поділу влади повинна бути виявлена під час перевірки на предмет конституційності тих актів, які є наслідком прояву розсуду вищих органів державної влади. До таких актів належить Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 21 травня 2019 року (далі – Указ).

**З урахуванням унікально сильної ролі Президента України в системі конституційних органів влади в Україні (порівняно з іншими європейськими державами) Конституційний Суд України (далі – Суд) повинен базуватися на тому, що сучасна конституційна демократія заснована не лише на виборах, а й на принципах верховенства права та поділу влади.**

Однак у Рішенні підкреслено інший підхід, за якого гіпертрофоване розуміння виборів як реалізації принципу народовладдя сприймається в конфлікті з іншими конституційними принципами.

Висновок Суду про те, що „розв’язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України“ (пункт 3 Рішення), є сумнівним із огляду на сутність і логіку. По-перше, народ як публічний суб’єкт конституційних відносин здійснює владу також не довільно, а в порядку, визначеному Конституцією України. **Те, що Конституція України підкреслює його роль як „носія суверенітету і єдиного джерела державної влади“, не може бути витлумачене як свавільне здійснення від його імені будь-якого обсягу влади.** Згідно з Конституцією України, яка є результатом

здійснення народом установчої влади, саме Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших актів (частина перша статті 147), зокрема – актів Президента України (частина перша статті 150).

**По-друге, народ через вибори виявляє свою волю щодо надання мандата членам парламенту, однак не вирішує питання конституційності конкретного акта, який поставлено під сумнів іншим учасником юридичного спору.**

Важливо звернути увагу, що сильні європейські конституційні суди після Другої світової війни були створені в Німеччині та Італії – саме в тих державах, які мали трагічний досвід формування тоталітаризму через народні голосування, коли з самого початку конституційні межі не завадили владі більшості зруйнувати і демократію, і верховенство права. Крім того, місія Конституційного Суду України, як і інших європейських конституційних судів, полягає у здійсненні контрмажоритарної функції – стримування волі більшості конституційними рамками.

## **2. Яким мав бути масштаб**

### **конституційного контролю Указу Президента**

Конституційний Суд України вирішує питання конституційності на підставі Конституції України, її принципів і норм, здійснивши їх тлумачення, а не в інший спосіб.

Для окреслення масштабу контролю конституційності важливо зробити три попередні зауваження:

а) оцінку конституційності акта й відповідне сприйняття конституційних принципів і норм Суд не може здійснювати через аналіз та застосування законодавства України (наприклад, Регламенту Верховної Ради України) та, тим більше, документів чи поведінки в рамках політичного процесу в депутатському складі парламенту;

б) Конституцію України необхідно сприймати як цілісний документ, який за своєю природою не може мати прогалів, тобто не можна стверджувати, що

„що-небудь“ у Конституції України „не визначено“ (саме на конституційну прогалину Суд указав у пункті 3 Рішення);

в) тягар доказування у справі безумовно повинен бути покладений на суб'єкта конституційної влади, який, видавши Указ, проявив розсуд у здійсненні владного повноваження – на Президента України. Це впливає з того, що 21 травня 2019 року Президент України безумовно мав прерогативу в оцінці фактичних даних і права, які обґрунтовують видання Указу. Суд не вказав на це. Річ не лише в тому, наскільки формулювання обґрунтування містилися в змісті самого Указу, а в сутнісному обґрунтуванні Указу як ухваленого публічно-правового рішення.

Виходячи з наведеного, Суд повинен був надати відповідь на такі питання:

1. Наскільки Указ ґрунтується на підставах, визначених для нього Конституцією України (частина друга статті 90, частини шоста – дев'ята статті 83), які пов'язані з формуванням коаліції депутатської фракції після її припинення?

Суд не зміг чітко відповісти на це питання, виходячи зі змісту Конституції України. Хоча слід наголосити, що положеннями тексту Конституції України істотно ширше регламентовано відповідні питання порівняно з будь-якою іншою європейською державою. Суд не оцінив мети відповідних конституційних норм, які „пов'язують“ формування коаліції депутатських фракцій з легітимацією стабільної роботи Уряду України – основою для оцінки наявності (чи відсутності) коаліції депутатських фракцій, склад якої втілює парламентську більшість. Якщо зважати на форми правління, які в європейській традиції називають „змішаними республіками“, то стає очевидним – саме ця обставина є головною підставою задіяння інституту дострокового припинення повноважень парламенту (або однієї з палат).

Відповідну юридичну позицію Суд висловив у Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у

Верховній Раді України), зазначивши, що визначення словосполучення „коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України“ має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема враховувати і основну мету її створення, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, – формування Уряду України (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Стаття 90 Конституції України, якою передбачені повноваження Президента України щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, функціонально призначена для здійснення балансуючого механізму, що застосовується для уникнення або подолання інституційної кризи, тобто нездоланного конфлікту між законодавчою і виконавчою владами. Стратегічна маніпуляція термінами парламентських виборів і очікуваними результатами позачергових виборів притаманна для мотивації уповноважених суб'єктів і в інших європейських демократичних державах (є складовою політичного процесу), однак вона не повинна виходити за конституційні межі.

2. З першим пов'язане й друге питання: що означає склад коаліції депутатських фракцій, до якої входить більшість народних депутатів України і який формується за „результатами виборів“?

Відповідь на це питання повинна була розкрити зміст відповідних конституційних норм у кількох аспектах: по-перше, Конституція чітко встановлює, що коаліція створюється „за результатами виборів“, під якими очевидно необхідно розуміти весь склад парламенту, а не лише ту частину, яка охоплена партійними фракціями (наприклад, за наслідками виборів половини парламенту за пропорційною виборчою системою). Кожен народний депутат України, як випливає зі змісту Конституції України, є представником Українського народу у парламенті і очевидно, що між ними не може бути різниці щодо права брати участь у парламентській більшості, а відтак – у процесі формування Уряду; по-друге, вимоги щодо мінімальної кількості самої

депутатської фракції встановлюються законом. Через це об'єктивно частина членів парламенту опиняються за межами депутатських фракцій, об'єднуючись, як правило, у депутатські групи або залишаючись „позафракційними“. Законодавець може певними засобами сприяти структуруванню складу парламенту з метою його стабільної та ефективної діяльності. Однак від волі законодавця (більшості законодавчого органу) не може залежати обсяг конституційних прав народного депутата України на участь у парламентській більшості, яка організаційно втілюється в коаліцію депутатських фракцій.

3. Постає й третє питання: наскільки були дотримані процедурні вимоги при виданні Указу, які прямо впливають з Конституції України (окрім місячного терміну формування коаліції депутатських фракцій), зокрема щодо заборони дострокового припинення повноважень Верховної Ради України „в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України“ (частина п'ята статті 90 Конституції України)?

Суд зовсім не відповів і на це запитання. Перевірку дотримання конституційної вимоги про те, що рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України ухвалюється „після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України“ (частина четверта статті 90), **Суд провів через констатацію відповідного факту без з'ясування мети відповідної конституційної норми та її „прикладення“** до того, що насправді мало місце на зустрічі глави держави з відповідними посадовими особами 21 травня 2019 року.

Річ у тім, що право на ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту є *ultima ratio* (останнім доводом), спрямованим на вирішення інституційної кризи, пов'язаної з неспроможністю парламенту сформувати уряд або ж його іншої організаційної неспроможності, яка виражається, наприклад, у непроведенні пленарних засідань протягом певного строку, а відтак – паузі у здійсненні законодавчої влади. Метою консультацій

Президента України з керівниками парламенту та депутатських фракцій мало бути з'ясування кола питань, а саме: чи має місце інституційна криза; чи насправді немає іншого способу її подолати, ніж ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. Суд не провів дослідження, наскільки повно зустріч глави держави з групою посадових осіб 21 травня 2019 року була спрямована на досягнення такого результату.

Якби Суд відповів на вказані питання, резолютивна частина Рішення була би іншою.

### **3. Кількісні показники, доктрина**

#### **„політичного питання“ і нелогічний висновок**

Суд пішов іншим шляхом. Уже усне слухання у межах провадження показало надто завищену увагу не до питань конституційності Указу, а до формальних аспектів, які були виражені у спробах учасників довести наявність або відсутність кількісних показників коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. На жаль, Суд піддався логіці, запропонованій учасниками провадження, пробуючи витребувати „списки“ народних депутатів України, які на певну дату „входили“ до коаліції депутатських фракцій.

Обравши невірну методологію аргументації, Суд очікувано опинився в безпорадній ситуації. Відтак через звичні способи він виявився неспроможним встановити фактичні обставини, які б свідчили про наявність чи відсутність коаліції депутатських фракцій в контексті частин шостої – восьмої статті 83 Конституції України.

Річ у тім, що аналіз кількісних показників динамічного і сегментованого партійного середовища складу Верховної Ради України загалом не могло призвести до встановлення певних юридичних фактів. Природа мінливих партійно-політичних суспільних відносин у парламенті демократичної держави передбачає конкурентність у пропонованих ідеях суспільного розвитку, намаганнях суб'єктів політики здобути підтримку виборців.

Така специфіка накладала відбиток на індивідуальні чи колективні публічні заяви народних депутатів України, зокрема щодо приналежності до

коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України чи вихід із неї. Відтак „заяви народних депутатів України“ чи навіть „заяви депутатських фракцій“ не могли бути оцінені як юридичні факти, оскільки вони значною мірою були спрямовані не на досягнення юридично значимого результату (наприклад, припинення коаліції депутатських фракцій), а передусім – на вплив на виборця. Нерідко ознаки узгодженості між депутатськими фракціями чітко проявлялися незважаючи на „вихід“ деяких із них із коаліції депутатських фракцій.

Невизначеності додало й те, що всупереч положенням частини дев'ятої статті 83 Конституції України, за якою «засади формування, організації та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України», парламент Законом України „Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України“ від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI скасував відповідні положення Регламенту Верховної Ради України. У такий спосіб ці суспільні відносини опинилися поза межами правовідносин. Наголошуємо, навіть за наявності відповідних регламентних норм Суд не міг вирішити конституційний спір через їх застосування, однак це надавало хоча б якої-небудь упорядкованості відповідним суспільним відносинам.

До цього слід додати, що Суд не міг застосувати навіть формалізоване пов'язування факту „припинення“ коаліції депутатських фракцій з відповідною заявою Голови Верховної Ради України. Заяви Голови Верховної Ради України у період 2016–2019 років, які були пов'язані з виходом депутатських фракцій зі складу коаліції депутатських фракцій або ж припинення діяльності останньої, не базувалися на правових нормах, а відтак є обставинами виключно політичного процесу.

Якщо йти за цією логікою, то предмет оскарження значною мірою виник із різного розуміння учасниками провадження фактів партійно-фракційного розмежування в парламенті, тобто обставин політичного процесу за межами правовідносин. Доктрина „політичного питання“ не є широко застосовною в конституційному судочинстві України, однак Суд уже декілька разів у своїй



практиці відзначав, що подібні питання не належать до його компетенції, „відмовляючи“ у відкритті конституційного провадження або ж припиняючи його (ухвала Суду від 27 червня 2000 р. № 2-уп/2000).

Невдалий спосіб дослідження та його наслідки робило межу між правовим і політичним аспектами у цій справі надто крихкою. **Якщо стати на позицію про обґрунтованість застосування Судом доктрини „політичного питання“ як аргументу судового самообмеження і погодитися, що конфлікт „не має правового вирішення“, то логічним наслідком цього могло бути лише одне – винесення ухвали про закриття конституційного провадження.** Однак Суд не закрив провадження, а вирішив спір на користь одного з учасників.

#### **4. Резюме: де застереження від узурпації влади**

Отже, відмовившись від вирішення справи через тлумачення і застосування безпосередньо Конституції України, Суд опинився в ситуації необхідності аналізу мінливого і динамічного політичного середовища парламенту. Ним було, з одного боку, визнано наявність конституційного конфлікту з вказівкою на народ як арбітра, а з іншого боку, констатовано, що спір „не має правового вирішення“. Однак після акцентування на доктрині „політичного питання“, Суд не закрив провадження у справі, а оголосив одного з учасників переможцем спору.

Проте є ще більш важливе: Суд у Рішенні не сформулював необхідних юридичних позицій стосовно застережень від загроз щодо узурпації влади в Україні. Парламент відіграє ключову роль у конституційній демократії, а відтак конституційні гарантії його діяльності в межах строків повноважень безумовно підлягають пріоритетному захисту з боку Суду. Суд не обґрунтував баланс між захистом конституційних строків повноважень парламенту та наявністю підстав для призначення позачергових виборів – навіть якщо йдеться про часову „дистанцію“ між ними в 3 місяці.

**У Рішенні Суд мав зробити такі застереження, щоб у жодного з суб'єктів політики не склалося враження, ніби засіб дострокового**

припинення повноважень парламенту може бути довільно застосований у будь-який час в якості „санкції“ до депутатського корпусу чи з інших неправових мотивів. Низький (чи високий) рівень суспільної довіри до інституту парламенту чи політичних суб'єктів, які сформували його депутатський склад за наслідками вільних виборів, не стосується конституційних підстав для дострокового припинення повноважень єдиного законодавчого органу. Свавільне використання цього засобу означало б серйозні загрози для конституційних принципів верховенства права та поділу влади в Україні.

Дострокове припинення повноважень парламенту, обраного народом на вільних виборах, є допустимим лише у відповідності з положеннями й цінностями Конституції України.

Висловивши таку позицію, Суд, безумовно, ефективніше здійснив би свою основну місію – захист Конституції України.



Конституційного Суду України

**В. В. ЛЕМАК**