

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 27 січня 2020 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей“, Закону України „Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей“, проекту Закону України „Про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей“ (реєстр. № 5082)

Велика палата Конституційного Суду України (далі – Конституційний Суд) 27 січня 2020 року постановила Ухвалу № 2-у/2020 (далі – Ухвала), якою відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей“ від 16 вересня 2014 року № 1680–VII зі змінами (далі – Закон № 1680), Закону України „Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей“ від 6 жовтня 2017 року № 2167–VIII (далі – Закон № 2167), проекту Закону України про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей (реєстр. № 5082) (далі – Законопроект № 5082).

Не погоджуюсь із Ухвалою Конституційного Суду в частині відмови у відкритті конституційного провадження щодо Закону № 1680 та Закону № 2167 і на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ та § 74 Регламенту Конституційного Суду України вважаю за необхідне викласти окрему думку.

1. Конституційний Суд тривалий час¹ намагався збалансувати аргументи „за“ та „проти“ відкриття конституційного провадження на підставі зазначеного конституційного подання 53 народних депутатів України.

При цьому слід визнати, що конституційне подання поставило перед Конституційним Судом надскладну проблему: перевірку на конституційність одразу трьох нормативних актів, що мають врегулювати відносини, які виникли внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та подальшої окупації частини території України, а саме окремих районів Донецької та Луганської областей.

Складність проблеми для здійснення конституційного контролю полягала в тому, що попередній аналіз цих трьох актів надав та надає можливість сформулювати припущення, що на їх зміст вирішальний вплив вчинила так звана „друга мінська угода“ (лютий 2015 року). У свою чергу поява „другої мінської угоди“ для України була пов'язана зі спробою зупинити активні військові дії на сході України², а сама „друга мінська угода“ за своїми формою та змістом є радше певним політичним документом, аніж актом (джерелом) права.

Однак з Ухвали Конституційного Суду не вбачається, що він відмовив у відкритті конституційного провадження, посиляючись на доктрину „політичного питання“, що значною мірою пояснювало б підставу таких його дій.

Натомість підставою для відмови у відкритті конституційного провадження щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону № 1680 та Закону № 2167 згідно з Ухвалою було те, що „... у конституційному поданні немає повноцінного обґрунтування тверджень щодо невідповідності Закону № 1680 кожній із вказаних статей Конституції України“ та „... суб'єкт права на конституційне подання не навів

¹ Це конституційне подання 53 народних депутатів України було подано до Конституційного Суду 19 липня 2019 року.

² У другій половині січня та першій половині лютого 2015 року відбувались бої та інші військові дії в районі міста Дебальцеве.

належного обґрунтування тверджень стосовно невідповідності Конституції України Закону № 2167, а послався на твердження, викладені у конституційному поданні щодо Закону № 1680, що не може вважатися належним обґрунтуванням неконституційності Закону № 2167“ (абзаци третій, четвертий підпункту 3.1 пункту 3 Ухвали).

Вважаю, що вказівку на відсутність „повноцінного“ та „належного“ обґрунтування щодо якості аргументації конституційного подання Конституційний Суд в Ухвалі застосував помилково, оскільки конституційне подання, на мою думку, у цілому містить аргументацію, якої було достатньо щонайменше для позитивного вирішення процесуального питання щодо відкриття конституційного провадження.

Звісно, питання достатності (недостатності) аргументів для визнання Закону № 1680 та Закону № 2167 (їх окремих частин) неконституційними мало б вирішуватись у майбутньому за результатами фактичного здійснення конституційного контролю.

Отже, вважаю, що конституційне подання 53 народних депутатів України містило достатню аргументацію (обґрунтування) для відкриття конституційного провадження щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону № 1680 та Закону № 2167, а тому Конституційний Суд Ухвалою помилково відмовив у відкритті зазначеного конституційного провадження.

2. Водночас погоджуюсь з Ухвалою Конституційного Суду в частині відмови у відкритті конституційного провадження щодо Законопроекту № 5082.

Не оцінюючи змісту Законопроекту № 5082, вважаю, що Конституційний Суд на сьогодні не може здійснити щодо цього акта ні попереднього, ні наступного конституційного контролю, оскільки здійснення конституційного контролю щодо такого виду актів не передбачено ні Конституцією України, ні Законом України „Про Конституційний Суд України“.

Разом з тим виникнення таких юридичних аномалій, згідно з якими проголосований у Верховній Раді України нормативний акт не отримав подальшої „юридичної долі“, на моє переконання, є небажаними та негативними юридичними явищами, появи яких мають запобігати дотичні до цієї проблеми органи державної влади та їх посадові особи.

3. Наостанок, вважаю за необхідне зазначити таке.

По-перше, практика Конституційного Суду, згідно з якою орган конституційної юрисдикції відмовляє у відкритті конституційних проваджень на підставі великої кількості конституційних подань, є доволі промовистою.

Тобто йдеться або про постійні спроби направлення до Конституційного Суду конституційних подань з метою вирішення певних політичних питань, або про невисоку якість конституційних подань, або про існування юридичної невизначеності у практиці Конституційного Суду на стадії відкриття конституційних проваджень.

Тому, на мою думку, Конституційний Суд у своїх ухвалах про відмову у відкритті конституційних проваджень має надавати повноцінну аргументацію причин для такої відмови.

По-друге, у цій конкретній справі конституційне подання викладено на 43 сторінках (без додатків), на яких послідовно та у цілому повно його автори навели аргументацію щодо наявності підстави для відкриття конституційного провадження.

Як суддя-доповідач у цій справі можу зазначити, що окремі дискусійні положення, наведені у цьому конституційному поданні, не були непереборною перешкодою для відкриття конституційного провадження. Більше того, повага Конституційного Суду до думки суб'єкта права на конституційне подання – 53 народних депутатів України, на моє переконання, повинна була мати своїм наслідком ухвалення іншого процесуального рішення, а саме ухвали про відкриття конституційного провадження у цій справі.

По-третє, Конституційний Суд може й в подальшому намагатись уникати розгляду аналогічних складних питань, що дійсно або удавано перебувають на межі права та політики.

Однак, чи додасть авторитету Конституційному Суду така його практика та чи виконуватиме Конституційний Суд у такому випадку свою місію – питання зовсім не риторичні, тим більше в такий складний історичний період часу як для Українського народу, так і для України як суверенної, незалежної, правової і демократичної держави.



Суддя
Конституційного Суду України

О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ