

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019

Конституційний Суд України (далі – Суд) надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019 (далі – Висновок).

Законопроектом про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. № 1028) (далі – Законопроект) пропонується внести зміну до статті 85 Конституції України, доповнивши її частину першу пунктом 15¹ такого змісту: „15¹) створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів“.

У Висновку Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Не заперечуючи Висновку, вважаю, що крім юридичних позицій, які безпосередньо стосуються відповідності Законопроекту статтям 157 і 158 Конституції України, у ньому Суду варто було б викласти й окремі застереження щодо можливих негативних наслідків ухвалення Законопроекту. Ці застереження, які хоча і не стали б юридичною перешкодою для подальшої процедури внесення змін до Конституції України, виконали б важливу функцію додаткового засобу її правової охорони на наступних стадіях конституційного процесу.

Крім того, переконаний, що навіть у межах компетенції Суду щодо здійснення попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України, Суд може більш активно реалізовувати

цю компетенцію, не обмежуючись формальною перевіркою відповідних законопроектів, а здійснюючи їх сутнісний і системний аналіз, прогнозуючи та випереджаючи негативні для української демократії події, а не реагуючи на них *post factum*. Саме такий підхід гарантуватиме ефективне запобігання можливим порушенням Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Загально визнано, що Конституція України як акт установчої влади Українського народу покликана визначати і регулювати найбільш важливі для суспільства та держави питання. Надмірне розширення конституційно-правового регулювання призвело б до зникнення межі між волею народу, закріпленою в Конституції України, та рішеннями органів державної влади, викладеними в актах нижчої юридичної сили. Така ситуація похитнула б і без того не надто виразну систему юридичних пріоритетів, яка так довго і не завжди вдало вибудовувалася в Україні: від людини як найвищої соціальної цінності аж до організаційних питань здійснення державної влади на різних рівнях.

Отже, не слід допускати невиправданого втручання у конституційне регулювання заради вирішення питань, які можна врегулювати „звичайними“ актами законодавства, адже у правовому та суспільно-політичному сенсі кожна зміна, внесена до Конституції України, – це свого роду надзвичайна подія, яка може мати місце щонайменше за двох взаємопов’язаних передумов. По-перше, у такій зміні має існувати об’єктивна потреба. По-друге, така зміна може мати місце лише тоді, коли існуючі нормативно-правові засоби не дозволяють розв’язати проблему, задля вирішення якої й пропонується внести зміни до Конституції України.

Натомість для реалізації пропонованої Законопроектом зміни немає жодної з указаних передумов.

1. Чинні Конституція та закони України передбачають завершений механізм забезпечення діяльності парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її

повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Також Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес – утворювати тимчасові слідчі комісії (стаття 89 Конституції України).

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Для виконання цих функцій парламентські комітети наділені широким колом повноважень, у тому числі стосовно підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, отримання, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до предметів їх відання.

Парламентські комітети при здійсненні законопроектної функції мають право: створювати робочі групи для підготовки проектів актів Верховної Ради України, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів; включати до складу робочих груп членів комітету, інших народних депутатів України, співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою; залучати до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі з оплатою за рахунок коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України; залучати до роботи в робочих групах посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування за згодою керівника відповідного органу; звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів; ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів з науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу проектів законів (статті 11–15 Закону України „Про комітети Верховної Ради України“).

Організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів Верховної Ради України, організацію проведення засідань комітетів, слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів та діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів, здійснюють секретаріати комітетів (стаття 54 Закону України „Про комітети Верховної Ради України“).

Для організаційного, наукового, юридичного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності Верховної Ради України функціонує апарат Верховної Ради України. У складі апарату Верховної Ради України існує Інститут законодавства Верховної Ради України, провідним напрямом діяльності якого є науково-дослідна та експертно-аналітична робота з питань удосконалення законодавства, а також здійснення фундаментальних досліджень розвитку правової системи України.

Кожен народний депутат України може мати до тридцяти одного помічника-консультанта (стаття 34 Закону України „Про статус народного депутата України“).

Отже, чинна Конституція України та прийняті на її основі закони передбачають **достатній** механізм забезпечення належного функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Ефективність такого забезпечення залежить від того, наскільки повно та продуктивно використовується механізм створення умов для функціонування парламенту та його органів. Об'єктивної потреби у пропонованому Законопроектом розширенні такого механізму, на моє переконання, немає.

2. Якби навіть існувала об'єктивна потреба у створенні для забезпечення здійснення повноважень Верховної Ради України додаткових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, то вона цілком могла б бути задоволена без внесення будь-яких змін до Конституції України. Існуюче конституційне регулювання організації та діяльності Верховної Ради України, а також визначення Основним Законом України її повноважень дозволяє парламенту у

разі потреби здійснювати необхідні законодавчі та організаційні заходи щодо удосконалення (розширення) механізму забезпечення його діяльності.

Так, пунктом 35 частини першої статті 85 Конституції України встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить затвердження кошторису та структури її апарату. Отже, у разі необхідності парламент може передбачити у структурі свого апарату той структурний підрозділ, якого йому не вистачає для здійснення ефективної парламентської діяльності. Інститут законодавства Верховної Ради України (який за допомогою Законопроекту пропонується «легітимізувати», як убачається зі стенограми засідання Верховної Ради України) структурно входить до складу апарату Верховної Ради України. А тому його статус, функції та завдання можуть бути змінені підзаконними (розпорядчими) актами Верховної Ради України відповідно до потреб, які виникають у сфері забезпечення діяльності парламенту. Вказаний інститут, за необхідності, міг би виконувати і функції кодифікаційної комісії, потребою у створенні якої обґрунтовано пропоновану Законопроектом зміну до Конституції України. Спрямувати апарат парламенту на виконання нових завдань, пов'язаних із забезпеченням його діяльності, певною мірою може одноособово й Голова Верховної Ради України, який організовує роботу апарату Верховної Ради України (пункт 5 частини другої статті 88 Конституції України).

Урегулювати питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів на законодавчому рівні чи вжити відповідних організаційних заходів дозволяє положення пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, яким передбачено, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законами України.

Певних можливостей у цій сфері надає й положення частини п'ятої статті 83 Конституції України, яке передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Натомість з метою реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні,

незрозуміло для чого Законопроектом пропонується внести зміну до Основного Закону України, а не до Закону України „Про Регламент Верховної Ради України“, інших профільних законів і підзаконних актів парламенту.

Крім іншого, такі зміни знижують статус Конституції України.

Виходячи з викладеного вважаю, що положення Закону проекту не може бути предметом конституційно-правового регулювання, адже ним на конституційно-правовому рівні вирішується питання, яке може бути вирішене на рівні законів та підзаконних актів, а також шляхом прийняття рішень організаційного характеру.

3. Положення Основного Закону України мають бути чіткими і зрозумілими, відповідати критеріям юридичної визначеності, проте зі змісту Закону проекту не зрозуміло, яку мету переслідує суб'єкт законодавчої ініціативи, що і з якою метою, власне, він хоче створити у (чи при) Верховній Раді України.

Не додає аргументів для такого розуміння і пояснювальна записка до Закону проекту, у якій лише вказується, що *„метою запропонованої законопроектом зміни є законодавче закріплення в Конституції України ефективного механізму організації та діяльності Верховної Ради України. Пропонована законодавча ініціатива має на меті внесення необхідної зміни до Конституції України для реформування системи органів, що забезпечують функціонування парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні“*.

З інших матеріалів справи (зокрема, зі стенограми засідання Верховної Ради України 3 вересня 2019 року, на якому обговорювалося питання про направлення Закону проекту до Суду з метою отримання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України), а також з виступів учасників конституційного провадження в ході розгляду Судом цієї справи у формі усного провадження випливає, що пропонується Законопроектом зміна до Конституції України спрямовані, зокрема, на „легітимізацію тих органів, які вже існують“ (зокрема, Інституту законодавства Верховної Ради України) та забезпечення правової основи для створення

кодифікаційної комісії, яка має займатися проведенням робіт із забезпечення подальшої кодифікації законодавства України.

Однак такого роду мотивація не може вважатися достатньою для внесення зміни до Основного Закону України. Після подальшого розгляду Законопроекту та прийняття його як закону, про що вже йшлося, може мати місце небажаний прецедент поступового применшення ваги (знецінення) як конкретних положень Конституції України, так і загалом її як акта установчої влади Українського народу.

Ці перестороги видаються особливо важливими, враховуючи те, що на розгляд Верховної Ради України одночасно подано сім різних законопроектів щодо внесення змін до Конституції України. У такий спосіб створено безпрецедентну в історії вітчизняного конституціоналізму (можливо, й європейського) ситуацію, коли в один і той самий час паралельно пропонуються чисельні конституційні зміни.

По-перше, це може призвести до безсистемної зміни Конституції України, норми якої перебувають у взаємозв'язку, вплине на цілісний зміст Основного Закону України. По-друге, це істотно ускладнює здійснення Судом попереднього конституційного контролю пропонованих змін, оскільки предметом його розгляду є кожен окремий законопроект. При цьому неможливо передбачити черговість остаточного прийняття цих законопроектів парламентом, що може впливати на актуальність та обґрунтованість висновку Суду на той чи інший законопроект на момент його розгляду Верховною Радою України, а відтак і впевненого переконання у його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.



Суддя
Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК