

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мельника М.І.  
стосовно Висновку Конституційного Суду України  
від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019**

Конституційний Суд України (далі – Суд) 13 листопада 2019 року надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі – Висновок).

Законопроектом про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі – Законопроект) запропоновано викласти статтю 93 Конституції України в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

У Висновку (пункт 1 резолютивної частини) Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Не погоджуючись із такою резолютивною частиною Висновку, вважаю за потрібне висловити стосовно нього окрему думку.

1. Законопроектом передбачається наділити народ правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, яке за чинною Конституцією України мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів

України. Така конституційна новела може сприйматися як утвердження прямого народовладдя в Україні за рахунок розширення можливостей народу у законодавчій діяльності.

Однак вважаю, що пропонується Законом змін до статті 93 Конституції України, згідно з якою „право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу“, є **недопустимою**. Вона суперечить засадам конституційного ладу в Україні, правовому статусу народу як суб'єкта законодавчої ініціативи та здійснюваної ним влади (народовладдя), а також правовій природі держави та державної влади у їх нерозривному взаємозв'язку.

Народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні **не можна поставити в один ряд** з органами державної влади та окремими посадовими особами, через які він здійснює свою владу (частина друга статті 5 Конституції України). Натомість Законом народ, влада якого є первинною, єдиною і невідчужуваною, пропонується визнати „рядовим“ суб'єктом законодавчої ініціативи та **прирівняти** в цій частині до органів і посадових осіб державної влади, влада яких є похідною (вторинною) від влади народу.

У такому разі конституційно-процесуальний статус народу як суб'єкта законодавчої ініціативи буде навіть нижчим, ніж статус Президента України як суб'єкта такої ініціативи. Законом передбачено зберегти чинну на сьогодні норму Конституції України, згідно з якою „законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово“. Із цього випливає, що законодавча ініціатива Президента України, який обирається народом, „переважатиме“ законодавчу ініціативу самого народу, який, на відміну від глави держави, не може визначати свої законопроекти як невідкладні і такі, що підлягають позачерговому розгляду парламентом.

Реалізація запропонованої Законом змін означатиме применшення на конституційному рівні ролі (статусу) народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (преамбула, статті 1, 5, 6, 8, 19

Конституції України), зведення її до рутинної функції одного з декількох суб'єктів законодавчої ініціативи.

Автори Законопроекту мали б виходити з того, що політико-правовий статус Українського народу є настільки визначальним, вирішальним і самодостатнім, що не потребує жодних доповнень до тексту Конституції України, які фактично не можуть ані додати, ані відняти у народу навіть найменшу частину його первинної, цілком суверенної влади. Також потрібно було врахувати той непорушний принцип, згідно з яким органи державної влади здійснюють владу в Україні, що походить від народу<sup>1</sup>, а не навпаки.

2. У наділенні народу (саме народу!) правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України вбачається ще один парадоксальний аспект. Він полягає в тому, що за пропонуванням Законопроектом приписом народ (Суд у Висновку констатував, що в Конституції України поняття „народ“ застосовано у значенні „Український народ – громадяни України всіх національностей“) як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має звертатися із законодавчою ініціативою до сформованого ним же органу державної влади – Верховної Ради України.

Фактично йдеться про висловлення прохання суверена до суб'єкта, якого він утворив і якому делегував частину своєї влади, уповноваживши його на виконання законодавчої функції. Цей суб'єкт може як врахувати відповідне прохання (законодавчу ініціативу) свого суверена, так і відмовити йому в цьому.

Така ситуація не відповідає засадам заснування Українським народом суверенної, незалежної, правової та демократичної держави, її суті, правовій природі влади народу і державної влади, принципам формування та функціонування системи державної влади в Україні, представницькій природі

---

<sup>1</sup> Див.: Рішення Суду від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/docs/517>

Верховної Ради України (зокрема, преамбула, статті 1, 5, 75, 76 Конституції України).

Відповідно до юридичних позицій Суду Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу; діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України; народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку; пункт 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З наведеного випливає, що Верховна Рада України, з одного боку, не може проігнорувати волю „народу“, виявлену, зокрема, у його законодавчій ініціативі, а з іншого – не може автоматично задовольняти всі його законодавчі ініціативи.

Тому положення Законопроекту щодо закріплення права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України за „народом“ є концептуально хибними, юридично необґрунтованими, а отже, абсолютно **неприйнятними**.

3. Питання про право законодавчої ініціативи народу (точніше – народної законодавчої ініціативи) Законопроектом пропонується врегулювати положеннями статті 93 Конституції України. Ця стаття міститься в розділі IV Конституції України, який присвячено представницькому органу державної влади – Верховній Раді України. Натомість народна законодавча ініціатива є однією з форм безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення.

З огляду на це, на мій погляд, пропоновані конституційні зміни є предметом регулювання розділу III „Вибори. Референдум“ Конституції

України, який присвячено формам безпосередньої демократії, а тому для внесення саме в цей розділ, а не в розділ IV „Верховна Рада України“ Основного Закону України, треба було пропонувати їх.

Такий підхід зумовлений не потребою елементарного дотримання нормотворчої техніки при внесенні змін до Конституції України, а продиктований інтересами охорони Основного Закону України, оскільки закріплення фундаментальних положень щодо способу реалізації однієї з форм безпосередньої демократії поза розділом III „Вибори. Референдум“ Конституції України, призведе, з одного боку, до штучного применшення значення таких положень, з іншого – до нівелювання особливого порядку внесення змін до розділу III „Вибори. Референдум“ (як і до розділу I „Загальні засади“ та розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“), який встановлений статтею 156 Конституції України і передбачає більш складну процедуру внесення змін, зокрема необхідність затвердження відповідного законопроекту всеукраїнським референдумом. Вказаний підхід спрямований на запобігання виникненню штучних прецедентів ухиляння суб’єктів, уповноважених ініціювати та вносити конституційні зміни, від виконання приписів розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України.

На мою думку, Суду варто було щонайменше зробити застереження про недопущення випадків такого „обходу“ відповідними уповноваженими суб’єктами встановленої процедури внесення змін до Конституції України шляхом пропонування внесення змін у неналежні розділи Основного Закону України.

Суд мав би звернути увагу на те, що з метою забезпечення дотримання конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України зміни необхідно вносити з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін (як це зробив Суд у Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Адже не викликає сумніву, що положення стосовно визначення

нової форми безпосередньої демократії та порядку її реалізації мають бути *правильно* (структурно і за змістом) закріплені у Конституції України<sup>2</sup>.

4. Передбачена Закономпроектом конструкція щодо визначення народу суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України є неприйнятною також з огляду на те, що, *по-перше*, у запропонованому вигляді її неможливо буде реалізувати на практиці, *по-друге*, вона неодмінно спричинить підміну конституційного поняття „народ“ при визначенні на законодавчому рівні випадків та порядку реалізації ним цього права.

Пропоновану Закономпроектом конструкцію не можна буде практично реалізувати тому, що весь Український народ (громадяни України всіх національностей) апріорі не може виступати суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Така законодавча ініціатива реально (об'єктивно) може виходити лише від певної кількості громадян, які мають право голосу (як це має місце у багатьох країнах світу, де на конституційному рівні закріплено інститут народної законодавчої ініціативи).

Натомість Закономпроектом не передбачено цього, а це означає, що в разі його ухвалення в Конституції України буде лише формально задекларовано про право законодавчої ініціативи народу, але фактично не буде визначено суб'єкта такої ініціативи. За змістом Закономпроекту це має бути зроблено звичайним законом. Тобто визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України передбачається здійснити у два етапи – на конституційному рівні закріпити загальну (декларативну) конструкцію, а остаточне (предметне) визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи відбудеться на рівні звичайного закону.

---

<sup>2</sup> На аналогічну проблему внесення змін до Конституції України я звертав увагу в окремій думці стосовно Висновку Суду у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності закономпроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3\\_v\\_2018\\_2.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2018_2.pdf)

Це зумовить відмінність у визначенні такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як народ, на конституційному та законодавчому рівнях, адже у звичайному законі він неодмінно визначатиметься по-іншому. *По-перше*, це впливає з передбаченого Законопроектом положення про те, що народу (як і іншим суб'єктам) право законодавчої ініціативи належатиме „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“. *По-друге*, як зазначалося, передбачена Законопроектом правова конструкція унеможливить реалізацію такої законодавчої ініціативи – без її конкретизації на законодавчому рівні право „народу“ на законодавчу ініціативу залишиться лише декларацією.

Таким чином, у кожному разі визначення (конкретизація) на законодавчому рівні „народу“ як суб'єкта законодавчої ініціативи за змістом не збігатиметься з визначенням поняття „народ“ на конституційному рівні (преамбула, статті 5, 13, 16, 17, 54, 79, 104, 106, 124 Конституції України). Як наслідок, існуватиме два різних визначення того самого суб'єкта законодавчої ініціативи (що є недопустимим). До того ж пріоритет у правозастосуванні матиме не конституційне, а законодавче (яке вважатиметься спеціальною нормою) визначення такого суб'єкта (що також є недопустимим). Крім того, інше за змістом визначення цього суб'єкта на законодавчому рівні буде підміною поняття „народ“, вжитого в Конституції України.

5. Конкретизація на законодавчому рівні визначення такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як „народ“, містить у собі й інші істотні ризики. Річ у тім, що визначення законом як суб'єкта законодавчої ініціативи певної кількості громадян України, які мають право голосу, з одного боку, може необґрунтовано спростити висловлення „народної законодавчої ініціативи“, з іншого – на практиці взагалі заблокувати її реалізацію. Усе залежатиме від того, яку кількість і які категорії громадян законодавець визнає „народом“ у розумінні пропонованої конституційної новели. Визначення такої кількості громадян також віддається „на відкуп“ законодавцеві. Ця категорія буде

несталою, оскільки існуватиме ймовірність її зміни при черговій зміні політичної влади.

Таким чином, обсяг і зміст конституційного поняття „народ“ може перманентно корегуватися звичайним законом. Це дає підстави для висновку про те, що пропоновані Законопроектом новели створюють загрозу прямій дії норм Конституції України, а також ризик спотворення звичайним законом конституційних приписів. Суд наголошував, що норми Конституції України застосовуються безпосередньо, а законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Зазначене є ще одним аргументом на користь недопустимості ухвалення Законопроекту в запропонованій редакції – „народна законодавча ініціатива“ як інститут може бути запроваджена лише у разі встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян, які мають право голосу, як суб'єкта такої ініціативи (на чому абсолютно правильно Суд акцентував у пункті 2 резолютивної частини Висновку).

Саме такий підхід застосовується в Конституції України, зокрема, щодо визначення суб'єкта та порядку ініціювання всеукраїнського референдуму. Частина друга статті 72 Основного Закону України передбачає можливість проголошення всеукраїнського референдуму „за народною ініціативою“, а не за ініціативою „народу“ (що має принципову відмінність). У названій статті Конституції України також визначено кількість громадян України, які мають право голосу, на вимогу яких такий референдум може бути проголошений, а також інші базові вимоги щодо проголошення зазначеного референдуму. Крім того, закріплюючи положення про участь народу у здійсненні правосуддя, Конституція України (частина п'ята статті 124) встановлює, що „народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних“.



6. Концептуальна хибність, юридична необґрунтованість, а отже, абсолютна неприйнятність Законопроекту підтверджується ще одним його положенням, за яким право законодавчої ініціативи реалізується суб'єктами цього права „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“. Вказівка на те, що таке право реалізується „у випадках і порядку, визначених ... законами України“, уможлиблює обмеження реалізації такого конституційного права на законодавчому рівні.

За Конституцією України в чинній редакції питання реалізації права законодавчої ініціативи глава держави, уряд та парламентарі вирішують на власний розсуд. При цьому передбачено кілька винятків, які обґрунтовано встановлюють особливості (своєрідні обмеження) реалізації зазначеними суб'єктами їхнього права законодавчої ініціативи. Йдеться про подання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, що може зробити виключно Кабінет Міністрів України (частина друга статті 96 Конституції України), а також подання законопроекту про внесення змін до Основного Закону України, що можуть зробити лише Президент України або не менш як третина народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Конституції України).

У разі запровадження зазначеної конституційної новели законодавець матиме можливість звичайним законом обмежувати конституційне право законодавчої ініціативи для будь-якого з суб'єктів цього права.

У першу чергу це може стосуватися реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами України. Якщо за чинною Конституцією України кожен народний депутат України може одноособово внести на розгляд парламенту законопроект або пропозиції до законопроекту, внесеного іншим парламентарем (парламентарями), то передбачена Законом конституційна новела дозволяє обмежити таке конституційне право народних депутатів України на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що така тенденція уже намітилась у діяльності парламенту, на розгляді якого перебувають законопроекти щодо запровадження

можливості реалізації права законодавчої ініціативи лише народними депутатами України у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради України депутатської фракції (групи), а також встановлення інших обмежень щодо реалізації цього права (див., зокрема, законопроекти від 29 серпня 2019 року реєстр. № 1040 та реєстр. № 1043, від 6 вересня 2019 року реєстр. № 1040-1).

Аналізуючи Законопроект, Суд у Висновку зазначив, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Вочевидь, ідеться про обмеження (звуження) у такий спосіб, зокрема, конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, гарантованого статтею 38 Конституції України.

Пропонована Законопроектом юридична конструкція, за якою суб'єкти реалізують право законодавчої ініціативи „у випадках і порядку, визначених... законами України“, дозволяє звичайним законом обмежити реалізацію цього права й іншими суб'єктами, які мають його згідно з чинною Конституцією України, – Президентом України та Кабінетом Міністрів України (це також призведе до обмеження зазначеного конституційного права громадян).

З огляду на відсутність будь-яких конституційних критеріїв визначення „народу“ як суб'єкта права законодавчої ініціативи наразі неможливо бодай загально спрогнозувати наслідки здійснення ним такого права – його зміст, обсяг та порядок реалізації перебувають у повній юридичній невизначеності.

7. Конституція України встановлює процедуру розгляду, ухвалення законів та інших актів та набрання ними чинності. Порухення цієї процедури є

підставою для визнання їх за рішенням Суду неконституційними повністю чи в окремих частині (стаття 152 Конституції України).

Суд у своїх рішеннях зазначав, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (пункт 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп); критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 7 мотивувальної частини Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018).

У разі ухвалення Законопроекту зміст статті 152 Конституції України і зазначені юридичні позиції Суду (які також дістали відображення у Висновку) можуть втратити своє правове значення.

Річ у тім, що Законопроектом пропонується доповнити статтю 93 Конституції України частиною третьою, згідно з якою „закон приймається відповідно до **законодавчої процедури**, визначеної Конституцією України та **законами України**“.

Таке формулювання може призвести до того, що відбудеться змішування процедур ухвалення закону, передбачених Конституцією України, з такого роду процедурами, визначених законом. Фактично йдеться про **нівелювання власне конституційної процедури** розгляду та ухвалення закону.

За таких обставин виникає реальний ризик того, що конституційні норми, які регламентують таку процедуру, можуть втратити свою самостійність, а головне – своє верховенство в системі нормативно-правового регулювання законотворчого процесу. На це, крім іншого, вказує назва процедури ухвалення законів, визначена Конституцією України та законами України, – у Законопроекті вона іменується „**законодавчою**“. Хоча за змістом Конституції України (стаття 152), відповідно до юридичних позицій Суду, усталеної

вітчизняної правової доктрини передбачена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення законів іменується *конституційною*.

Закріплення в Конституції України положень частини третьої статті 93, які пропонуються Законопроектом, може призвести до фактичного „блокування“ застосування приписів частини першої статті 152 Конституції України щодо визнання неконституційними законів та інших актів, які були розглянуті та ухвалені з порушенням встановленої Конституцією України процедури (конституційної процедури).

Наслідком цього стане звуження можливостей, у тому числі Суду, для захисту Конституції України та утвердження її верховенства. Безсумнівно, що це негативно відіб'ється на забезпеченні та захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина.

8. У мотивувальній частині Висновку Суд, на мій погляд, в принципі правильно позначив головні конституційно-правові проблеми, які виникнуть у разі ухвалення Законопроекту як закону. Крім того, Суд констатував, що реалізація окремих положень Законопроекту може призвести „до обмеження прав і свобод людини“ (підпункт 3.1.2 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Водночас Суд зробив загальний висновок, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Слід зазначити, що такий загальний висновок Суду різко контрастує з юридичними позиціями, які Суд виклав у мотивувальній частині та пункті 2 резолютивної частини Висновку і зміст яких однозначно вказує на неприйнятність Законопроекту, у тому числі через його невідповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

На моє переконання, Суд мав усі підстави для констатації у резолютивній частині Висновку такої невідповідності Законопроекту, що унеможливило б його ухвалення у запропонованому вигляді.

Конституція України не може бути змінена, якщо пропоновані до неї зміни не відповідають вимогам юридичної визначеності (як одного з елементів

принципу верховенства права), применшують роль і конституційно-правовий статус Українського народу, уможливають обмеження конституційних прав людини і громадянина, допускають підміну конституційних норм положеннями звичайних законів, нівелюють власне конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів, спрямовані на уникнення спеціального порядку внесення змін до особливо охоронюваних розділів Конституції України (стаття 156 Конституції України), становлять інші загрози конституційному ладу та конституційній демократії.

9. Вирішуючи питання щодо ухвалення змін до Конституції України, потрібно виходити з того, що Конституція України є цілісним актом, її положення перебувають у системному взаємозв'язку і кожна зміна повинна бути органічно імплементована в текст Основного Закону України та узгоджуватися з усіма конституційними нормами.

Законопроект є одним із семи законопроектів про внесення змін до Конституції України, які одночасно 29 серпня 2019 року Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України, а 3 вересня 2019 року Верховна Рада України направила до Суду для надання висновків про відповідність цих законопроектів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином створено безпрецедентну в історії вітчизняного конституціоналізму ситуацію, коли одночасно декількома законопроектами пропонується велика кількість змін до Основного Закону України. Це породжує низку ризиків та проблем, пов'язаних з їх практичною реалізацією (на чому мені довелося наголошувати відразу після надання Судом Висновків на деякі розглянуті ним законопроекти із зазначеного „пакета“)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 29 жовтня 2019 року № 3-в/2019. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3\\_v\\_2019\\_1.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_v_2019_1.pdf) ; Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4\\_v\\_2019\\_2.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_2.pdf)

Це може призвести до безсистемної зміни Конституції України, адже зміна хоча б однієї з її норм безумовно впливає на цілісний зміст Основного Закону України. При внесенні численних конституційних змін зберегти цілісність змісту та системну єдність норм Конституції України є надскладним завданням. Для цього потрібно, щоб єдність та взаємопов'язаність була притаманна, з одного боку, усім пропонованим змінам, з іншого – таким змінам і всім чинним нормам Конституції України.

Однак навіть це не забезпечує від безсистемної зміни Конституції України внаслідок такого процесу, оскільки не можна ні передбачити черговість прийняття змін до Конституції України, ні виключити того, що певні законопроекти про внесення змін до Основного Закону України взагалі не будуть ухвалені парламентом.

Аналіз „пакета“ поданих Президентом України законопроектів про внесення змін до Конституції України (тих, стосовно яких Суд уже надав висновки) дозволяє констатувати, що їх положення певним чином взаємопов'язані і стосуються взаємозалежних предметів конституційного регулювання. Отже, затримка прийняття або неприйняття будь-якого із цих законопроектів, за логікою, матиме наслідком не лише безсистемну зміну Конституції України, а й розбалансованість конституційно-правового регулювання певних сфер суспільних відносин.

Кожний законопроект із зазначеного „пакета“ має свій відносно самостійний предмет і свою відносно відокремлену мету (якщо виходити зі змісту цих законопроектів та пояснювальних записок до них).

Водночас, привертає увагу той факт, що переважна більшість цих законопроектів (крім законопроекту щодо скасування адвокатської монополії) спрямована на зміну конституційного регулювання відносин у „владному трикутнику“ – „парламент–президент–уряд“. Так чи інакше передбачені зазначеними законопроектами конституційні новели спричинять зміну наявної нині конституційної системи стримувань і противаг у діяльності зазначених державних органів.

Суд наголошував на тому, що завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг здійснення державної влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

За логікою конституційного процесу взаємопов'язані зміни до Конституції України, які стосуються одного і того самого предмета конституційного регулювання, мали б бути передбачені одним комплексним законопроектом. Штучне розпорошення таких змін на багато різних законопроектів може бути наслідком недосконалого техніко-юридичного оформлення або ж застосуванням технології уникнення системного попереднього конституційного контролю пропонуванних змін до Конституції України, а також свідчити про приховування справжньої мети внесення змін до Конституції України.

Такий підхід до зміни Основного Закону України значно ускладнює здійснення Судом попереднього конституційного контролю щодо пропонуванних змін, а також знижує його ефективність. Адже в цьому разі предметом контролю є кожен окремий законопроект, а не усі вони у сукупності та системному зв'язку.

Річ у тім, що Суд надає висновок без урахування логічної послідовності ухвалення законопроектів цього „пакета“, а також можливої зміни Конституції України, яка може мати місце до моменту ухвалення конкретного законопроекту.

Така проблема виникає й у разі подання кількох законопроектів про внесення змін до Конституції України неодноразово. Почергове ухвалення кожного з таких законопроектів може суттєво змінити підстави для оцінки Судом інших законопроектів.

Закон України „Про Конституційний Суд України“ дозволяє розв'язати цю проблему шляхом об'єднання кількох справ в одне конституційне

провадження, якщо до Суду надійшло декілька звернень, що стосуються того самого питання або взаємопов'язаних питань (частина перша статті 76). Слід звернути увагу, що Закон України „Про Конституційний Суд України“ вказує не на можливість, а на обов'язковість об'єднання таких справ. Дискусія може виникнути лише щодо того, які питання вважати „взаємопов'язаними“.

Таким чином, перед Судом постає завдання сформулювати нову юридичну позицію щодо здійснення контролю за одночасним внесенням до Конституції України змін, які передбачені різними законопроектами. І якщо наразі таку очевидну потребу можна не вбачати (хоча насправді вона існує), то у перспективі ця проблема може постати надзвичайно гостро. Ідеться (до прикладу, але не тільки) про можливі випадки, коли взаємовиключні законопроекти окремо не суперечитимуть статтям 157 і 158 Конституції України, проте їх почергове ухвалення призведе до виникнення ситуацій, на запобігання яких і спрямовані приписи вказаних статей.

У зв'язку з цим виникає питання актуальності висновків Суду щодо кожного окремого законопроекту про внесення змін до Конституції України на момент їх розгляду та ухвалення в парламенті (особливо з урахуванням відносно недавно ухваленого Рішення Суду у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016). Адже неможливо передбачити, яким буде текст Конституції України в день, коли ухвалюватиметься черговий із багатьох законопроектів про внесення змін до неї. Водночас зміни, внесені до Основного Закону України попередніми законопроектами вже після надання Судом висновку, можуть бути настільки суттєвими, що це зробить сам висновок неактуальним і навіть недоречним.

Отже, за змістом статті 159 Конституції України висновок Суду щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України може бути підставою для розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до



Конституції України за умови збереження на день розгляду тексту Конституції України в редакції, чинній на момент надання висновку. Така позиція має бути сформована з метою недопущення внаслідок внесення змін до Конституції України скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України, неодноразової зміни Верховною Радою України протягом строку своїх повноважень одних і тих самих положень Конституції України.



Суддя  
Конституційного Суду України

**М. МЕЛЬНИК**