

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С.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“

Конституційний Суд України (далі – Суд) 20 червня 2019 року ухвалив Рішення № 6-р/2019 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“ (далі – Рішення), яким визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі – Указ).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ викладаю окрему думку стосовно Рішення.

I. Моя позиція була запропонована в альтернативному проекті рішення, зареєстрованому в Секретаріаті Суду 14 червня 2019 року, і полягає в такому.

1.1. Україна, зокрема, є демократична, правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина перша статті 1, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно

обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (частина друга статті 5, частина перша статті 38, стаття 69).

Згідно з юридичною позицією Суду, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

1.2. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до конституційного складу якої входить чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України).

Суд у Рішенні від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 зазначив, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України), діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (друге речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини).

Вибори народних депутатів України здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою, за якою 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, а 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1 Закону України „Про вибори народних депутатів України“ від 17 листопада 2011 року

№ 4061–VI зі змінами). Верховна Рада України восьмого скликання обрана за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному, так і в одномандатних виборчих округах є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; у здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України, вони мають рівні права, які не можуть бути обмежені за належність чи неналежність до будь-яких депутатських груп (фракцій); гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

З огляду на зазначене діяльність Верховної Ради України можлива не лише на партійній основі, а й на основі співпраці народних депутатів України на громадянських засадах.

2. Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частини шоста, сьома, дев'ята статті 83).

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі – коаліція депутатських фракцій) формується на політичній основі із більшості народних

депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, які домовилися про спільну парламентську діяльність.

В теорії конституційного права та практиці зарубіжного парламентаризму роль парламентської більшості (коаліції) зводиться до забезпечення формування та підтримки уряду. Діяльність такої більшості, як правило, не регулюється нормами конституції, проте обумовлює, насамперед, ефективність взаємодії уряду та парламенту на рівні політичних норм, громадянських засад та правових традицій.

За Конституцією України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, пункт 9 частини першої статті 106, частина третя статті 114). Отже, в Україні основною метою створення коаліції депутатських фракцій є юридичне оформлення парламентської більшості для забезпечення ефективної роботи Верховної Ради України. Єдиною конституційно визначеною функцією є участь коаліції депутатських фракцій у формуванні Кабінету Міністрів України.

Станом на 21 травня 2019 року в Україні діє сформований Кабінет Міністрів України, який здійснює свої конституційні повноваження. Крім того, Верховна Рада України розглядає законодавчі ініціативи Уряду України та підтримує окремі з них (наприклад, протокол засідання Верховної Ради України від 16 травня 2019 року). Таким чином, на день видання Президентом України Указу відбувалася ефективна взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

3. Згідно з Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховною Радою України здійснюється більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91). Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно

від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання; повноваження народних депутатів України (в тому числі обраних на позачергових виборах) починаються з моменту складення присяги (частина друга статті 77, частина четверта статті 79 Конституції України, частина перша статті 90). Отже, навіть у разі дострокового припинення повноважень парламенту він до дня відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання буде здійснювати свої повноваження.

Таким чином, Верховна Рада України може та повинна здійснювати свої конституційні повноваження незалежно від обставин політичної структуризації депутатського корпусу. Зазначені в Конституції України права коаліції депутатських фракцій є похідними від повноважень Верховної Ради України, а тому повноважність (дієздатність) Верховної Ради України не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

4. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Таким чином, встановлюючи право, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, законодавець в Основному Законі України допускає функціонування

парламенту у випадку відсутності коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх повноважень.

Про конституційну можливість функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій свідчать також положення частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

Український народ шляхом здійснення народного волевиявлення через вибори уповноважує Верховну Раду України на здійснення повноважень строком на п'ять років.

Народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, котрим Основний Закон України гарантує вільне волевиявлення (частина друга статті 71 Конституції України) і з якими народний депутат України як їх представник підтримує зв'язок; за допомогою механізму цього представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України) і здійснюють народне волевиявлення (стаття 69 Конституції України) (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

З огляду на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні повноваження, визначені Конституцією України, підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні свідчити про неможливість парламенту здійснювати свої повноваження. Суто формальний підхід до визначення підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України призведе до обмеження права народу на здійснення влади через безпідставне скорочення строку повноважень парламенту.

5. Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

У рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд зазначив, що Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; це свідчить про наявність конституційної прогалини у правовому регулюванні цього питання; ці питання мають бути врегульовані в Конституції України та/чи в законі про Регламент Верховної Ради України (абзац четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б передбачали порядок утворення, діяльності та припинення коаліції депутатських фракцій. З огляду на це, факт відсутності коаліції депутатських фракцій має бути встановлений.

Зі змісту Указу вбачається, що в ньому міститься лише посилання на частину другу статті 77, частини шостої, сьомої статті 83, пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України, однак відсутні відомості про фактичні підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів. В Указі також не зазначено дати припинення діяльності коаліції депутатських фракцій, від якої повинен відраховуватися місячний строк, передбачений частиною сьомою статті 83 Конституції України, для формування нової коаліції депутатських фракцій.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є юридична визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів, зокрема указів Президента України.

Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеціанська Комісія) у Доповіді „Верховенство права“, схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Таким чином, Указ, правовим наслідком якого є дострокове припинення повноважень представницького органу державної влади, має бути аргументованим для того, щоб відповідати вимогам чіткості і недвозначності. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України без належного обґрунтування наявності конституційно визначених підстав для цього обмежує право народу на здійснення влади.

З огляду на зазначене Указ не відповідає вимогам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8 Конституції України.

6. Періодичність проведення виборів до органів державної влади, органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності. Зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що кожен громадянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009). У статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплено, що вибори мають проводитися з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Згідно з Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року воля народу повинна виражатися в ході періодичних і справжніх виборів, і вимагається, щоб вільні вибори проводилися через розумні проміжки часу, з розумною періодичністю (підпункт 5.1 пункту 5, пункт 6, підпункт 7.1 пункту 7). Відповідно до Декларації про критерії вільних і справедливих виборів Ради Міжпарламентського союзу 1994 року справжні вільні і справедливі вибори повинні бути організовані

через регулярні періоди (розділ I) (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013).

У Конституції України встановлено строк повноважень Верховної Ради України і врегульовано окремі питання щодо призначення та проведення чергових та позачергових виборів.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років; чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України; позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання; повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 76, частини перша, друга статті 77, частини четверта, п'ята статті 90 Конституції України).

Конституційна заборона прийняття рішення Президентом України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України в певний час є правовим механізмом забезпечення реалізації принципів наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі. Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, тим самим здійснює притягнення до конституційно-правової відповідальності законодавчого органу шляхом скорочення строку його повноважень. Конституція України передбачає, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України передбачає не тільки оновлення її складу, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113 Конституції України).

Отже, положення частини п'ятої статті 76, частин першої, другої статті 77, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України спрямовані на гарантування наступності публічної влади в Україні та стабільності процесу передачі влади. Таким чином, зафіксувавши строки проведення виборів до Верховної Ради України, Конституція України гарантує стабільність функціонування єдиного органу законодавчої влади в Україні.

7. Конституція України чітко встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90). Разом з тим в Конституції України однозначно не встановлено дня, з якого відраховувати останні шість місяців строку повноважень як Верховної Ради України, так і Президента України.

Чергові вибори Президента України відбулися 31 березня 2019 року, повторне голосування на цих виборах було проведено 21 квітня 2019 року, а новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року, тобто на три місяці раніше строку проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Застосування положень частини п'ятої статті 90 Конституції України, з огляду на зазначені дати проведення чергових виборів Президента України та запланованого проведення чергових виборів Верховної Ради України, дає підстави Конституційному Суду України вважати, що період часу між

останніми шістьма місяцями строку повноважень попереднього Президента України та останніми шістьма місяцями строку повноважень Верховної Ради України є вкрай незначним та може обраховуватися лише днями.

Положеннями частини п'ятої статті 90 Основного Закону України гарантуються принципи наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі, які не можуть ігноруватися при прийнятті рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України в такий незначний проміжок часу (кількаденний) базується на формальному розумінні положень Конституції України та порушує принципи наступності й стабільності здійснення публічної влади. З огляду на це, Указ суперечить положенням частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Крім того, призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року ставить під сумнів можливість забезпечення проведення вільних виборів та вираження дійсного волевиявлення. Положеннями Основного Закону України не випадково визначено для проведення чергових виборів до Верховної Ради України останню неділю жовтня, а для чергових виборів Президента України – останню неділю березня (частина перша статті 77, частина п'ята статті 103 Конституції України).

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення (стаття 71 Конституції України). Можливість забезпечення реалізації зазначених конституційних принципів влітку є об'єктивно нижчою, що ставить під сумнів результати вільного волевиявлення Українського народу.

Таким чином, виходячи із зазначених конституційних принципів та обставин, Президент України при достроковому припиненні повноважень Верховної Ради України порушив принципи наступності та стабільності здійснення публічної влади в державі, а також не забезпечив принципів розумності та ефективності при призначенні позачергових виборів до

Верховної Ради України, що свідчить про невідповідність Указу положенням статті 71, частини п'ятої статті 90 Конституції України.

Зазначені аргументи, які проігнорував Суд, в сукупності вказують на неконституційність Указу в цілому.

II. Крім того, вважаю за необхідне вказати, що у пояснювальній записці до проекту Указу, яка, власне, є єдиним обґрунтуванням видання Указу, містяться необ'єктивні дані щодо кількості народних депутатів України, які входили до коаліції депутатських фракцій після 29 березня 2016 року.

Відповідно до пункту 8 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 зі змінами (далі – Указ № 970/2006), у пояснювальній записці до проекту акта Президента України має міститися обґрунтування необхідності видання акта.

Згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України укази Президента України є обов'язковими до виконання на території України. Тому при підготовці проектів актів Президента України потрібно дотримуватися Указу № 970/2006, а пояснювальна записка є важливою складовою супровідних документів до проекту Указу.

Оскільки в Указі відсутнє будь-яке обґрунтування щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання, звертаємося до пояснювальної записки до проекту Указу, яка є в матеріалах справи.

У пункті 1 пояснювальної записки до проекту Указу наведено обґрунтування необхідності видання Указу і зазначено, що 27 листопада 2014 року створено Коаліцію депутатських фракцій „Європейська Україна“ у Верховній Раді України восьмого скликання (далі – Коаліція), до складу якої входило 302 народних депутати України; після виходу фракцій політичних партій „Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“ (18 лютого 2016 року), „Об'єднання „Самопоміч“ (19 лютого 2016 року), „Радикальної партії Олега

Ляшка“ (29 березня 2016 року) чисельний склад Коаліції станом на 29 березня 2016 року став меншим, ніж визначено частиною шостою статті 83 Конституції України, тобто менше 226 народних депутатів України.

Такі твердження не збігаються з даними, які є у матеріалах справи. Адже депутатська фракція політичної партії „Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“ у листі Голові Верховної Ради України (вих. № 04-06/3-14 від 17 лютого 2016 року) повідомила про вихід з Коаліції 18 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція політичної партії „Об'єднання „Самопоміч“ у листі Голові Верховної Ради України від 18 лютого 2016 року повідомила про вихід з Коаліції 26 народних депутатів України (поіменно з підписами), депутатська фракція „Радикальної партії Олега Ляшка“ – про вихід 19 народних депутатів України (поіменно з підписами) (лист Голові Верховної Ради України вих. № 04/05/03-68(69426) від 23 березня 2016 року). Інших даних про вихід народних депутатів України зі складу Коаліції станом на 29 березня 2016 року Суду не надавали.

Таким чином, шляхом елементарного підрахунку можна визначити, що станом на 29 березня 2016 року у Коаліції залишилося щонайменше 239 народних депутатів України (302 - 18 - 26 - 19), але ніяк не менше 226.

У пояснювальній записці до проекту Указу також зазначено, що „Президент України отримав право достроково припинити повноваження Верховної Ради України VIII скликання після спливу місячного строку, відведеного на створення нової коаліції (після 29 березня 2016 року)“. Тобто Президент України датою припинення діяльності Коаліції вважає саме 29 березня 2016 року. Іншого обґрунтування підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання ані в Указі, ані в пояснювальній записці немає.

Однак за інформацією, офіційно наданою Суду постійним представником Верховної Ради України у Конституційному Суді України, станом на 14 квітня 2016 року персональний склад двох депутатських фракцій

„Партія „Блок Петра Порошенка“ і „Політична партія „Народний фронт“, які залишились у складі Коаліції складає 227 народних депутатів України.

Більше того, **14 квітня 2016 року** у Верховній Раді України було зареєстровано проект Постанови „Про призначення Гройсмана В.Б. Прем'єр-міністром України“. У поданні Президента України Порошенка П.О. до цього проекту вказано, що подання про призначення Гройсмана В.Б. на посаду Прем'єр-міністра України вноситься за пропозицією **коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання „Європейська Україна“**. Таким чином, дані зазначені у пояснювальній записці до проекту Указу суперечать змісту подання Президента України Порошенка П.О. щодо існування коаліції депутатських фракцій. Проте Суд не з'ясував причин та наслідків таких розбіжностей.

Крім того, 14 квітня 2016 року Постанову „Про призначення Гройсмана В.Б. Прем'єр-міністром України“ підтримали 257 народних депутатів України. В той же день було сформовано уряд. Зазначене вказує на те, що 14 квітня 2016 року коаліція депутатських фракцій виконала свої конституційні функції.

З огляду на зазначене у матеріалах справи, які були у розпорядженні Суду, є докази існування коаліції депутатських фракцій станом на 14 квітня 2016 року, тобто після 29 березня 2016 року.

Таким чином, Указ Президента України Зеленського В.О. базується на необ'єктивній інформації, зазначеній у пояснювальній записці до проекту Указу, що свідчить про відсутність об'єктивного обґрунтування та конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання.



Конституційного Суду України

С. В. САС