

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М.М. 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“

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (далі – Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі – Суд) 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 (далі – Указ).

Погоджуючись із ухваленим Судом рішенням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, вважаю за доцільне зосередити увагу на такому.

1. В Україні діяльність усіх органів державної влади, посадових осіб, у тому числі народних депутатів України, має відбуватися виключно на підставах, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України). Прийняття законів, інших нормативно-правових актів відповідно до частини другої статті 8 Конституції України має здійснюватися на основі Конституції України та відповідати їй. Саме додержання вказаних засад є невід’ємним елементом функціонування демократичної, правової держави, у якій утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Основного Закону України).

Впровадження у Конституцію України терміна „коаліція депутатських фракцій“ відбулося з прийняттям Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі – Закон № 2222).

Конституцією України визначено вимоги до складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України:

– „У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується 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 у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

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

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією“ (частини шоста – десята статті 83);

– Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо „протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції“ (пункт 1 частини другої статті 90);

– Президент України „вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції“ (пункт 9 частини першої статті 106);

– „Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України“ (частина третя статті 114).

Конституція України встановила чіткі та вичерпні вимоги до формування, складу та діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі – Коаліція) протягом усього періоду її існування. Ці вимоги не можуть бути змінені іншими нормативно-правовими актами, крім Конституції України.

Зазначене підтверджується такими рішеннями Суду.

У питанні утворення депутатських фракцій, Коаліції та її складу в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 Суд зазначив таке:

„За Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності. Частиною шостою статті 83 Конституції України передбачено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України; належність народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право“ (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини).

У Рішенні від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 Суд наголосив, що „вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як

моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності. Таким чином, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій. Зокрема, відповідно до частини десятої статті 83 Конституції України депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України“ (абзац другий підпункту 3.2.1 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, з наведених положень Конституції України, юридичних позицій Суду стосовно формування та складу Коаліції вбачається, що вимога про сукупну чисельність народних депутатів України стосується як моменту формування Коаліції, так і всього періоду її діяльності. Тобто Коаліція має бути сталим політичним утворенням та налічувати більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Суд також констатував, що до складу Коаліції можуть увійти лише ті народні депутати України, які перебувають у складі депутатських фракцій, що утворили Коаліцію, оскільки за Конституцією України вона формується виключно з депутатських фракцій, а не з окремих народних депутатів України, які не належать до депутатських фракцій. Лише депутатські фракції, які утворені політичними партіями у Верховній Раді України, є суб'єктами формування Коаліції. Інші суб'єкти формування Коаліції у Конституції України не передбачені.

2. За результатами проведення позачергових виборів до Верховної Ради України в листопаді 2014 року у Верховній Раді України восьмого скликання було утворено Коаліцію депутатських фракцій „Європейська Україна“¹

¹ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

(далі – Коаліція „Європейська Україна“), до складу якої входили п'ять депутатських фракцій політичних партій, а саме:

- 1) „Блок Петра Порошенка“ – 146 народних депутатів України;
- 2) „Народний Фронт“ – 83 народних депутати України;
- 3) „Об'єднання „Самопоміч“ – 32 народних депутати України;
- 4) „Радикальна партія Олега Ляшка“ – 22 народних депутати України;
- 5) „Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“ – 19 народних депутатів України.

Вказані депутатські фракції 27 листопада 2014 року уклали Угоду про Коаліцію „Європейська Україна“². На момент укладення Угоди Коаліція „Європейська Україна“ налічувала 302 народних депутати України³. Як бачимо, Коаліція „Європейська Україна“ була сформована відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України виключно з депутатських фракцій тих політичних партій, які за результатами виборів пройшли до Верховної Ради України восьмого скликання.

З Коаліції „Європейська Україна“ 18–19 лютого 2016 року вийшли такі депутатські фракції політичних партій:

- „Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина“⁴;
- „Об'єднання „Самопоміч“⁵;
- „Радикальна партія Олега Ляшка“⁶.

У Верховній Раді України восьмого скликання окремі народні депутати України за особистими заявами як виходили з депутатських фракцій політичних партій Коаліції „Європейська Україна“, так і входили до їх складу, що змінювало кількісний склад Коаліції у спосіб, що не передбачений частиною шостою статті 83 Конституції України.

² Угода про Коаліцію депутатських фракцій „Європейська Україна“ від 27 листопада 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

³ Стенограма ранкового пленарного засідання першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 27 листопада 2014 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5719.html>.

⁴ Стенограма вечірнього пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 18 лютого 2016 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6131.html>.

⁵ Стенограма ранкового пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання від 19 лютого 2016 року. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6134.html>.

⁶ Там само.

Наприклад, 2 лютого 2016 року Голова Верховної Ради України на ранковому п'ятдесят третьому пленарному засіданні третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Томенка Миколи Володимировича зі складу депутатської фракції політичної партії „Блок Петра Порошенка“⁷.

Голова Верховної Ради України 15 березня 2016 року на ранковому дванадцятому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання повідомив про вихід народного депутата України Фірсова Єгора Павловича зі складу депутатської фракції політичної партії „Блок Петра Порошенка“⁸.

На ранковому двадцять четвертому пленарному засіданні четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання 12 квітня 2016 року Голова Верховної Ради України повідомив про вихід народного депутата України Немировського Андрія Валентиновича зі складу депутатської групи „Воля народу“ та його входження до складу депутатської фракції політичної партії „Блок Петра Порошенка“⁹.

Згідно з даними офіційного сайта Верховної Ради України станом на 21 червня 2019 року кількісний склад депутатської фракції політичної партії „Блок Петра Порошенка“ становив 128 народних депутатів України, депутатської фракції політичної партії „Народний Фронт“ – 80 народних депутатів України¹⁰, що в сукупності є значно меншою кількістю народних депутатів України за ту, яка необхідна для діяльності Коаліції „Європейська Україна“ за частиною шостою статті 83 Конституції України.

Проте ні Голова Верховної Ради України, ні його заступники офіційно не оголосили про припинення діяльності Коаліції „Європейська Україна“. За таких обставин майже неможливо встановити кількісний склад Коаліції „Європейська Україна“ як у 2016 році, так і станом на травень 2019 року.

⁷ Стенограма ранкового п'ятдесят третього пленарного засідання третьої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6109.html>.

⁸ Стенограма ранкового дванадцятого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6137.html>.

⁹ Стенограма ранкового двадцять четвертого пленарного засідання четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6167.html>.

¹⁰ Депутатські фракції і групи Верховної Ради України восьмого скликання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions.

2.1. Ситуація, що склалася з Коаліцією „Європейська Україна“, може бути пояснена такими змінами в законодавстві України.

У 2004 році Верховна Рада України прийняла Закон України „Про вибори народних депутатів України“ від 25 березня 2004 року № 1665–IV (далі – Закон № 1665), яким була запроваджена пропорційна виборча система, за якої вибори народних депутатів України до Верховної Ради України здійснюються за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків політичних партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (частина третя статті 1).

Встановлена Законом № 1665 пропорційна виборча система не передбачала обрання народних депутатів України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Як зазначалося, Законом № 2222 було запроваджено словосполучення „коаліція депутатських фракцій“ (окремі положення статей 83, 90, 106, 114 Конституції України).

Запровадження Законом № 1665 пропорційної виборчої системи зумовило потребу у внесенні до Конституції України змін Законом № 2222 для створення у Верховній Раді України стабільної Коаліції, відповідальної за формування Кабінету Міністрів України, прийняття законів та інших рішень парламенту.

Так, згідно з частиною десятою статті 83 Конституції України депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права Коаліції, передбачені цією Конституцією.

Реалізація цього положення Основного Закону України та формування на його підставі Коаліції є можливим лише за умови проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України виключно за пропорційною виборчою системою.

Це підтверджується також юридичною позицією Суду, викладеною в Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, згідно з якою об'єднання депутатів у фракції має на меті консолідацію зусиль для досягнення цілей та завдань, визначених виборчими програмами політичних партій (виборчих

блоків політичних партій), та об'єктивно приводить до необхідності дотримання депутатами вимог фракційної дисципліни; принципи демократичної правової держави, зокрема політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, обумовили конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі; в цьому процесі визначальну роль відведено депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій (друге речення абзацу першого, перше, друге речення абзацу другого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

У 2010 році Верховна Рада України ухвалила Закон України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI, яким затвердила Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент). Частиною четвертою статті 59 Регламенту в первинній редакції було встановлено, що народний депутат України, якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним.

Після прийняття Регламенту 68 народних депутатів України звернулися до Суду з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно можливості формування Коаліції окремими народними депутатами України, зокрема такими, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні Коаліції.

Суд у Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 здійснив офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту в системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту, зазначивши, що положення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту „слід розуміти так, що окремі народні депутати України,

зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України“ (пункт 1 резолютивної частини)¹¹.

Здійснивши офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту, Суд визнав право народних депутатів України брати участь у формуванні Коаліції, мотивуючи це посиланням на частину дев'яту статті 83 Конституції України, відповідно до якої порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності Коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом, а також тим, що тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України в Рішенні Суду від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 було дано без урахування положень Регламенту, оскільки Тимчасовий регламент Верховної Ради України цим самим рішенням був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Крім того, вказане рішення Суд також аргументував, зокрема, й тим, що представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (частини друга, третя статті 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (абзац третій частини першої статті 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції – все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на

¹¹ Не погодившись з Рішенням від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 судді Конституційного Суду України Домбровський І.П., Стецюк П.Б. та Шишкін В.І. виклали свої окремі думки. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/607>.

вільне його здійснення (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010).

Верховна Рада України прийняла Закон України „Про вибори народних депутатів України“ від 17 листопада 2011 року № 4061–VI (далі – Закон № 4061), на підставі якого втратив чинність Закон № 1665.

У Законі № 4061, на відміну від Закону № 1665, встановлено обрання народних депутатів України до Верховної Ради України за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою (далі – змішана виборча система) – 225 народних депутатів України обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, інші 225 народних депутатів України обираються за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (частина третя статті 1).

Закон № 4061 чинний, і на його підставі Центральна виборча комісія згідно з Указом здійснює організацію та проведення, зокрема, позачергових виборів народних депутатів України до Верховної Ради України.

Таким чином, Коаліція відповідно до положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України може бути сформована лише якщо проведення виборів народних депутатів України до Верховної Ради України (як чергових, так і позачергових) відбудеться на основі пропорційної виборчої системи, а не за змішаною виборчою системою.

Це пояснюється тим, що за змішаною виборчою системою (Закон № 4061) лише депутатські фракції політичних партій, обраних за результатами проведення виборів, не зможуть сформувати Коаліцію, якщо до депутатських фракцій не увійдуть народні депутати України, обрані за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, оскільки за змішаною виборчою системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій може бути обрано не більше 225 народних депутатів України.

Цей висновок підтверджується й частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно з якою депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією.

Отже, проведення виборів народних депутатів України за змішаною вибочною системою відповідно до Закону № 4061, на відміну від пропорційної виборчої системи, не узгоджується з Конституцією України в частині забезпечення формування та діяльності Коаліції.

На підставі аналізу положень частин шостої, сьомої, восьмої, десятої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з її статтями 1, 3, 6, 8, 19, Закону № 4061, враховуючи юридичні позиції Суду, викладені у рішеннях від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, можна дійти висновку, що поширена у Верховній Раді України восьмого скликання практика виходу із та входження народних депутатів України до депутатської фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, не відповідає наведеним положенням статті 83 Конституції України, оскільки окремі народні депутати України не є суб'єктами формування Коаліції.

Формувати Коаліцію відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України мають право лише депутатські фракції, утворені політичними партіями. Вхід народного депутата України до або його вихід із депутатської фракції політичної партії, яка бере участь у формуванні Коаліції або перебуває у її складі, не передбачені Конституцією України, а отже, суперечать їй. Такий індивідуальний перехід народних депутатів України до депутатських фракцій Коаліції може суттєво вплинути на склад Коаліції як щодо її збільшення, так і щодо її зменшення, що не відповідає частинам шостій, десятій статті 83 Конституції України.

Отже, індивідуальна участь окремих народних депутатів України у депутатській фракції, що перебуває у Коаліції, є нелегітимною, а також суперечить конституційним засадам здійснення державної влади, встановленим частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Конституції України.

За таких обставин індивідуальна участь окремих народних депутатів України в депутатській фракції політичної партії, яка перебуває у складі Коаліції, суперечить засадам демократичної, правової держави, якою є Україна відповідно до статті 1 Конституції України.

3. Україна проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою (стаття 1 Конституції України).

У Конституції України – Основному Законі України – визначено систему органів державної влади в Україні, зокрема встановлено органи законодавчої та виконавчої влади, якими є Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні та Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади (стаття 75, частина перша статті 113).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Конституції України).

У частині другій статті 6, частині другій статті 19 Конституції України встановлено засадничі вимоги до функціонування всіх органів державної влади в Україні, якими передбачено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Особливість конституційно-правового статусу Президента України як глави держави (гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина) полягає у тому, що він хоч і не належить до жодної з гілок законодавчої, виконавчої та судової влади, це не змінює його конституційного обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону України).

3.1. Порядок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та проведення позачергових виборів до неї визначено в частині другій статті 77, частинах другій – п'ятій статті 90, пунктах 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За результатами проведення чергових виборів Президента України, які відбулися 31 березня та 21 квітня 2019 року, 20 травня 2019 року на урочистому засіданні Верховної Ради України новообраний Президент України склав присягу.

Після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України у своїй інавгураційній промові Президент України заявив: „Я розпускаю Верховну Раду України восьмого скликання“¹².

Однак відповідно до частини третьої статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президент України приймає після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Отже, оголосивши 20 травня 2019 року про свій намір розпустити Верховну Раду України восьмого скликання відразу після складення присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України без додержання вимоги частини третьої статті 90 Конституції України щодо проведення консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президент України діяв поза межами вказаної норми Основного Закону України.

3.2. Президент України 21 травня 2019 року видав Указ, яким, зокрема, припинив достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання (стаття 1) та призначив позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року (стаття 2).

¹² Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>

Указ містить посилання на частину другу статті 77, частини шосту, сьому статті 83, пункт 1 частини другої статті 90, пункти 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України.

У частині другій статті 90 Конституції України вичерпно встановлено випадки дострокового припинення повноважень Верховної Ради України:

„Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися“.

Якщо є одна з підстав, передбачених у частині другій статті 90 Конституції України, то Президент України повноважний призначити позачергові вибори до Верховної Ради України.

Згідно з частиною третьою статті 90 Конституції України рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Відповідно до інформації, розміщеної на сайті Президента України, вранці 21 травня 2019 року глава держави провів консультації (зустріч) з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання¹³.

Як убачається зі змісту Указу, правовою підставою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання стало

¹³ Зустріч Президента України Володимира Зеленського з керівництвом Верховної Ради та парламентських фракцій. URL: <https://www.president.gov.ua/news/trivaye-zustrich-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-z-55541>.

те, що протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано Коаліцію відповідно до статті 83 Конституції України¹⁴.

Указ також містить посилання на частину другу статті 77 Конституції України, відповідно до якої 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.

Зі змісту частини другої статті 77 Конституції України вбачається, що шістдесятиденний термін проведення позачергових виборів до Верховної Ради України має розпочинатися з дня опублікування рішення (указу) Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та закінчитися в переддень проведення таких виборів.

Частиною другою статті 77 Конституції України встановлено чітку та безальтернативну вимогу щодо періоду проведення позачергових виборів до Верховної Ради України – шістдесят днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

В Указі встановлено, що дата проведення позачергових виборів до Верховної Ради України – 21 липня 2019 року (стаття 2), проте Указ був опублікований 23 травня 2019 року в газеті „Урядовий кур’єр“.

Отже, шістдесятиденний термін, передбачений частиною другою статті 77 Конституції України, почав обчислюватися 23 травня 2019 року і мав би закінчитися 21 липня 2019 року, яке водночас є днем проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Таким чином, проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відбувається з порушенням частини другої статті 77 Конституції України, оскільки з 23 травня (день опублікування Указу) по 20 липня 2019 року становить 59, а не 60 днів.

Наведене дає підстави для висновку про неузгодженість дії Указу в часі з частиною другою статті 77 Конституції України.

¹⁴ На зустрічі з керівництвом Верховної Ради та лідерами парламентських фракцій і груп Президент України, зокрема, заявив, що „Юридична підстава для розпуску – з 2016 року не існувало коаліції“. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-golovnim-argumentom-dlya-rozpusku-verhov-55545>.

4. Україна проголошена демократичною, правовою державою, у якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України).

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Суд роз'яснив, що здійснення народного волевиявлення у формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні; результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими (абзаци третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Належність влади народу обумовлює визначення політичних прав громадян. За Конституцією України громадяни України мають такі політичні права: на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (стаття 34); на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36); брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38); збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (стаття 40).

У питанні щодо здійснення виборчого права Суд зазначав, що виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою

цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Шляхом проведення виборів народних депутатів України здійснюється реалізація виборчих прав громадян та формування Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України).

Таким чином, організація та проведення виборів народних депутатів України спрямовані на забезпечення здійснення виборчих прав громадян, їх вільного волевиявлення та прав всіх суб'єктів виборчого процесу, які беруть участь у виборах.

4.1. За Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; 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 (статті 69, 71).

У статті 11 Закону № 4061 визначено процес організації та проведення виборів народних депутатів України (виборчий процес), встановлено його поняття, засади та етапи.

Встановлений Законом № 4061 виборчий процес має забезпечувати вільне народне волевиявлення на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

В Україні як демократичній, правовій державі виборчий процес має відбуватися як з додержанням конституційних засад щодо здійснення вільного волевиявлення народу через вибори на основі загального, рівного і прямого виборчого права, забезпечення права брати участь в управлінні державними справами (статті 5, 38, 69, 71 Конституції України), так і з додержанням строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, встановленого в частині другій статті 77 Основного Закону України.

Таким чином, додержання встановленого частиною другою статті 77 Конституції України строку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України є елементом верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).



Суддя
Конституційного Суду України

М. ГУЛЬТАЙ