

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Домбровського І. П.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83
Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту
Верховної Ради України стосовно можливості окремих
народних депутатів України брати участь у формуванні коаліції
депутатських фракцій у Верховній Раді України

У Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2009 (далі — Рішення) за конституційним поданням 68 народних депутатів України Конституційний Суд України (далі — Суд) дав офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, ча-

стин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України та визнав, що зазначені положення «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».

Зміст норм, що визначені предметом тлумачення:

— згідно з частиною шостою статті 83 Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій (далі — коаліція), до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

— відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України (далі — Регламент) народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним.

Відповідно до статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України.

Положення цієї статті знаходяться у логічному зв'язку з пунктом 4 частини першої статті 39 Закону, згідно з яким у конституційному поданні має зазначатися правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні правового акта або його окремих положень.

Таким чином, суб'єкт права на конституційне подання, обґрунтовуючи своє клопотання, має посилається на обставини чи факти, які, на його думку, призвели до виникнення практичної необхідності в офіційному тлумаченні положень зазначених правових норм. Рішення про те, чи є таке правове обґрунтування підставою для відкриття конституційного провадження у справі, приймається колегією суддів, Судом у порядку, встановленому Законом.

Відповідно до частини другої статті 48 Закону у разі прийняття колегією суддів процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі вона вноситься Головою Суду на розгляд пленарного засідання Суду. Зі змісту цієї статті випливає, що рішення колегії суддів про відкриття конституційного провадження у справі не потребує затвердження Судом. Після внесення Головою Суду справи на розгляд пленарного засідання Суд починає розгляд справи по суті.

Згідно з § 51 Регламенту Суду останній припиняє конституційне провадження у справі, якщо в процесі пленарного засідання будуть виявлені підстави щодо відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 45 Закону.

На мою думку, провадження у справі треба було припинити з такою мотивацією.

Як вбачається з конституційного подання, народні депутати звернулися до Суду з проханням дати офіційне тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту стосовно питань, пов'язаних з формуванням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, в

частині можливості безпосередньої участі у коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів України, зокрема роз'яснити, чи можуть брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій окремі народні депутати України, яких відповідно до частини четвертої статті 59 Регламенту визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатських фракцій) або які вийшли чи не вийшли до складу фракцій, у тому числі через незгоду з позицією фракцій щодо участі у формуванні зазначеної коаліції.

Згідно з правовою позицією Суду офіційним тлумаченням вважається діяльність компетентного органу державної влади (Суду) щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою їх найбільш правильної реалізації) (ухвала № 15-у/2010 від 31 березня 2010 року).

Таким чином, Суд повинен вникнути у зміст норм, які просять тлумачити, і виходячи зі свого усвідомлення їх дати відповідне тлумачення.

За змістом частини четвертої статті 59 Регламенту народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Ця норма міститься в главі 11 Регламенту «Формування депутатських фракцій у Верховній Раді України».

Зазначена глава в цілому врегульовує питання щодо процедури формування депутатських фракцій, а не коаліції.

Питання утворення, діяльності та припинення діяльності коаліції врегульовані нормами глави 12 Регламенту. Зокрема, порядок утворення коаліції та її суб'єктів визначено у частині першій статті 61 Регламенту, згідно з якою коаліція — це сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів України, до якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Таким чином, виходячи з визначення поняття «офіційне тлумачення», зазначеного вище, Суд не міг тлумачити частину четверту статті 59 Регламенту так, як це зазначено у конституційному поданні народних депутатів України, оскільки фактично вони просять тлумачити положення, закладені в главі 12, зокрема статті 61 Регламенту (зі змінами), де врегульовано саме ці питання. Однак у конституційному поданні прохання про тлумачення норм глави 12 відсутнє.

Закон не передбачає права Суду за власною ініціативою (без прохання відповідного суб'єкта) змінити предмет тлумачення.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що народні депутати України підписали конституційне подання 5 березня 2010 року (в Суд надійшло 9 березня 2010 року), тобто до внесення до статті 61 Регламенту змін від 9 березня 2010 року, якими, на відміну від попередньої редакції, частиною першою статті 61 визнано право не тільки фракцій, а й народних депутатів України формувати коаліцію. Таким чином, і ця обставина свідчить про відсутність практичної необхідності в тлумаченні частини четвертої статті 59 Регламенту.

За таких обставин Суд мав припинити провадження у справі в частині тлумачення положення частини четвертої статті 59 Регламенту на підставі пункту 2

статті 45 Закону та § 51 Регламенту Конституційного Суду України за невідповідності конституційного подання вимогам пункту 4 статті 39 Закону — відсутність правового обґрунтування практичної необхідності (стаття 93 Закону) в офіційному тлумаченні.

Відповідно до частини другої статті 95 Закону у разі, якщо при тлумаченні закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Суд у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього закону.

Згідно з частиною другою статті 61 Закону у випадку виявлення в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням невідповідності Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Суд визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними.

Так, у Рішенні № 1-рп/2007 від 16 травня 2007 року у справі про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) Суд, аналізуючи частину п'яту статті 20 цього Закону на предмет офіційного тлумачення, виявив ознаки невідповідності Конституції України положення цієї статті (частини) про надання Президенту України повноважень призначати та звільняти голів, заступників голів судів та визнав його неконституційним.

Таким чином, проаналізувавши частину другу статті 95 та частину другу статті 61 Закону, а також практику їх застосування, можна дійти висновку, що оскільки офіційне тлумачення частини четвертої статті 59 Регламенту було дано в системному зв'язку зі статтею 61 Регламенту, Суд мав перевірити положення статті 61 Регламенту на конституційність.

Крім того, враховуючи наявність у провадженні Суду, крім цієї справи, конституційного подання 56 народних депутатів України щодо конституційності положень статті 61 Регламенту Верховної Ради України, Суд мав в установленому порядку вирішити питання про об'єднання і спільний розгляд цих справ.

Тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України та частини четвертої статті 59 Регламенту Суд дав у системному зв'язку як з окремими нормами Конституції України, так і зі статтями 60, 61 Регламенту. Тобто, даючи тлумачення статті 59 Регламенту, Суд дав правову оцінку і зазначеним статтям Регламенту, хоча одна з них, а саме стаття 61, офіційно піддана сумніву щодо її конституційності.

Навіть за відсутності такого подання Суд відповідно до частини третьої статті 61 Закону мав визначатись щодо конституційності зазначених у Рішенні статей 60, 61 Регламенту, оскільки за викладеною мотивацією вони впливають на прийняття рішення у справі.

Таке рішення відповідало б вимозі статті 2 Закону щодо повного і всебічного розгляду справи і сприяло б забезпеченню обґрунтованості рішення.

Недотримання Судом зазначених принципів призвело до низки системних помилок.

У Рішенні є правові позиції, які ґрунтуються на Конституції України та її основоположних принципах, до яких зауважень немає. У той же час з окремими позиціями погодитися неможливо.

У Рішенні № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) Суд чітко зазначив, що «словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у частинах шостій, сьомій, дев'ятій статті 83 Конституції України, слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких (фракціях) становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність (пункт 1 резолютивної частини). При цьому у мотивувальній частині цього ж Рішення Суд прямо зазначив, що «до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію», а суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є депутатські фракції (абзаци другий, четвертий підпункту 3.2.1).

Таким чином, відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України та з урахуванням її тлумачення в Рішенні Суду від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 коаліцію слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність.

Тобто Суд визнав, що у зазначеній нормі Конституції України чітко вказано про коаліцію саме фракцій, а не про об'єднання, в якому поряд із фракціями його учасниками додатково могли б бути окремі народні депутати України, як представники інших фракцій чи позафракційні.

Тепер цю норму з урахуванням її тлумачення в цьому Рішенні Суду слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у формуванні коаліції.

Таким чином, Суд змінив тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України, надане раніше. При цьому ця правова норма не змінювалася.

Крім того, зазначивши про тлумачення саме частини четвертої статті 59 Регламенту, Суд вийшов за межі предмета її регулювання, оскільки за її змістом нею врегульовано статус народного депутата, якого виключено зі складу депутатської фракції, а саме визнано позафракційним. Жодного слова в цій нормі щодо формування коаліції немає.

Проблема такого формування (створення) вирішена законодавцем у статтях 61, 62 Регламенту.

Крім того, давши однакове тлумачення як конституційної норми (частина шоста статті 83), так і норми Регламенту, Суд безпідставно розширив зміст розуміння саме конституційної норми, оскільки в ній не йдеться (а за ідеологією

появи її в Конституції України і не могло йтися) про право окремих народних депутатів України (поза межами фракції) самостійно брати участь у створенні коаліції.

Тлумачення норми Конституції України «має базуватись на закладених в ній конституційно-правових принципах, а не на приписах підзаконних актів, яким є Регламент Верховної Ради України» (позиція судді Конституційного Суду України П.Ткачука в окремій думці до Рішення Суду від 17 вересня 2008 року). Погоджуючись з цим, можна доповнити і про неможливість тлумачення норм Конституції на приписах законів.

Помилковим вважаю такий підхід до тлумачення норм як таких, «що не обмежують права окремих народних депутатів». Він суперечить частині другій статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Такий підхід до тлумачення суперечить правовому порядку в Україні, визначеному, зокрема, у статті 19 Конституції України.

Таким чином, і стосовно частини шостої статті 83 Конституції України були підстави для припинення конституційного провадження за пунктом 2 статті 45 Закону, оскільки Суд вже давав їй тлумачення, а нові підстави для можливого нового (додаткового) тлумачення були відсутні.

Виходячи з наведеного можна зробити такі узагальнюючі висновки:

1. У Суду не було підстав для відкриття конституційного провадження, а в подальшому — для розгляду по суті і ухвалення Рішення, оскільки:

— по-перше, частина шоста статті 83 Конституції України дістала своє офіційне тлумачення у Рішенні Суду № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 року і підстав для повторного її тлумачення щодо визначення суб'єктів створення коаліції не було. Однією з таких підстав могло бути внесення до цієї норми Конституції України змін та доповнень. Однак цього не сталося. Висновок Суду щодо того, що такою підставою стало внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, є помилковим;

— по-друге, частиною четвертою статті 59 Регламенту визначено, що «народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції є позафракційним», однак у цій нормі відсутнє будь-яке посилання на його право брати участь у створенні коаліції (це питання врегульовано в статті 61 Регламенту).

Зазначене свідчить про наявність безумовних підстав для відмови у відкритті конституційного провадження, а після прийняття такого рішення колегією — припинення конституційного провадження Судом на підставі пункту 2 статті 45 Закону.

2. У резолютивній частині Рішення:

— дано одночасно і однозначно тлумачення правових норм різних за юридичною силою (норми Конституції України, норми Регламенту), що є помилковим;

— дано тлумачення положення частини четвертої статті 59 Регламенту, яке суперечить змісту цієї норми;

— зроблено посилання на цілий ряд статей Конституції України без їх аналізу в мотивувальній частині;

— навіть якщо припустити, що Суд, даючи тлумачення частини четвертої статті 59 Регламенту, мав на увазі частину першу статті 61 Регламенту, яка в редакції від 9 березня 2010 року визначила суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій, крім фракцій України і народних депутатів України, то надане ним формулювання є не зовсім коректним і може інтерпретуватися по-різному.

3. Не об'єднавши в одне провадження конституційне подання у цій справі і конституційне подання 56 народних депутатів України щодо визнання неконституційною статті 61 Регламенту, Суд порушив визначені в статті 4 Закону принципи повного та всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятого рішення і створив ситуацію, яка може призвести до конфліктності між цим Рішенням і можливим Рішенням у справі за конституційним поданням щодо конституційності положень статті 61 Регламенту.

Суддя Конституційного Суду України

І. ДОМБРОВСЬКИЙ