

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.  
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 безпосередню участь  
у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

Конституційний Суд України у Рішенні від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 (далі — Рішення) дав офіційне тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України та визнав, 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.

Стосовно Рішення на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю таку думку.

1. Основні визначально-доктринальні засади існування сучасного українського суспільства і держави встановлені конституцієдавцем від імені Українського народу в розділі I (статті 1–20) Конституції України. Відповідно до положень частин другої, третьої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії, а закони мають прийматися на основі цього акта.

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

Організоване і структуроване суспільство існує цивілізовано завдяки правому порядку, який воно само собі встановлює. Одну із ознак такого порядку в Україні безпосередньо передбачено в частині другій статті 19 Конституції України, за якою Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, суди та інші органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до встановленого правового порядку діє також і народ, який на підставі статті 38 Конституції України у різний спосіб бере участь в управлінні державними справами, зокрема формує органи влади для вирішення суспільно значущих питань.

Вибори як форма народного волевиявлення є одним із способів формування влади. Порядок утворення і умови організації органу законодавчої влади, який бере на себе відповідальність перед суспільством за унормування через закони як правові акти вищої юридичної сили його найважливіших відносин, вписано в Конституції України.

2. Верховна Рада України як єдиний репрезентант законодавчої влади є колегіальним органом (450 народних депутатів України), який приймає закони й інші правові акти більшістю від її конституційного складу, тому в статті 83 Конституції України встановлено механізм політичного структурування Верховної Ради України зі створенням фіксованої парламентської більшості шляхом формування таких організаційно сталих утворень, як фракція і коаліція (об'єднання) фракцій. Положення частини шостої статті 83 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV детально, з наявністю обов'язкових елементів, в їх послідовному логічному взаємозв'язку встановили порядок утворення парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій). Одним із юридично-політичних наслідків формування такого організаційно стійкого утворення є уможливлення формування вищого органу в системі органів виконавчої влади, а таким чином, і опосередковано всієї ієрархічної структури виконавчої гілки державної влади, оскільки за статтею 118 Основного Закону України Президент України призначає голів місцевих державних адміністрацій (областей, районів) на посади і звільняє їх з посад за поданням Кабінету Міністрів України.

3. У структурі частини шостої статті 83 Конституції України першим і визначально-домінуючим елементом, який безпосередньо пов'язаний з волею народу (виборців), є словосполучення «за результатами виборів». Відповідно до положень частини першої статті 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» результати виборів народних депутатів України встановлює Центральна виборча комісія, про що складає протокол. Цим актом згідно з частинами третьою, п'ятою, восьмою, пунктом 3 частини одинадцятої статті 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» Центральна виборча комісія визначає кількість депутатських мандатів, отриманих кожною політичною партією, виборчим блоком політичної партії — суб'єктом виборчого процесу. Така кількість є сталою і визначає чисельність відповідної депутатської фракції як результат волевиявлення тієї сукупної частини українського народу (виборців), яка голосувала на виборах за відповідну політичну силу.

За діючою конституційною і законодавчою конструкцією отримання кандидатом у народні депутати депутатського мандата залежить від кількох складових, зокрема: від волі виборців, від умов подолання партією (блоком) прохідного бар'єра, від місця розташування кандидата у виборчому списку суб'єкта виборчого процесу тощо, що безпосередньо зумовлює організаційний зв'язок депутата з певною політичною силою і утвореною нею парламентською фракцією. Зазначене підтверджується положеннями пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України, в яких встановлено підстави і порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України, правовою позицією Конституційного Суду України про те, що народний депутат України не лише може, а навіть зобов'язаний перебувати у депутатській фракції тієї політичної партії (виборчого блоку політичної партії), за списком якої він був обраний народним депутатом України (пункт 3 резолютивної частини, абзаци третій, четвертий мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

Другим елементом є словосполучення «на основі узгодження політичних позицій», тобто йдеться про домовленість різних організаційно сформованих політичних утворень, які за результатами виборів як суб'єкти виборчого процесу потрапили до складу парламенту, діяти узгоджено з метою прийняття відповідних рішень.

Третім елементом є словосполучення «формується коаліція депутатських фракцій», тобто утворюється об'єднання кількох партійно-політичних груп (укладається союз), які за конституційною термінологією називаються фракціями. Така коаліція в порядку, встановленому законом, має бути структурно оформленою. У зазначеній нормі Конституції України безпосередньо, без підозри на різночитання, чітко вказано про коаліцію саме фракцій, а не про об'єднання, в якому поряд із фракціями його учасниками додатково могли б бути окремі депутати як представники інших фракцій чи позафракційні.

Четвертим елементом є словосполучення «до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України». Цей елемент перебуває в найбільш органічній єдності і структурній взаємозалежності з попереднім елементом в силу їх невід'ємності, оскільки йдеться про склад коаліції, в якій більшість від конституційного складу Верховної Ради України

визначається не персональною кількістю народних депутатів України, а сукупною кількістю складів депутатських фракцій, що були для них визначені Центральною виборчою комісією при встановленні результатів волевиявлення виборців на виборах до парламенту України.

Такий погляд повністю узгоджується з правовою позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, згідно з якою «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 вказаного рішення). Зазначене тлумачення стосується саме положень Конституції України і ці положення залишилися незмінюваними з моменту постановлення цього Рішення.

4. Конституційною основою вказаної організації Верховної Ради України є новітні норми в Конституції України, які з'явилися після внесення до неї змін на підставі Закону України № 2222-IV і встановили правила формування парламентської більшості, тому ревізувати ці правила можна лише шляхом внесення нових змін до Конституції України, а не підконституційними нормативними актами на кшталт Регламенту Верховної Ради України.

Конституційний Суд України, аналізуючи конституційне подання 68 народних депутатів України, мав би зосередитися на офіційній інтерпретації саме положень статті 83 Конституції України і через них оцінювати норми Регламенту Верховної Ради України, а не надавати визначальну роль цьому акту, трактуючи через нього норми Конституції України по-новому.

У Рішенні від 6 квітня 2010 року фактично ревізовано попередні позиції Конституційного Суду України, які містяться в його рішеннях від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008, від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009.

Пряма вказівка в резолютивній частині Рішення на можливість входити до складу коаліції не лише фракцій, а й окремих народних депутатів України, зокрема й тих, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, є відображенням тих новацій, які містяться в Регламенті Верховної Ради України, що не впливають зі змісту положень частин шостої, десятої статті 83 Конституції України, і розширенням вказаної конституційної норми, що суперечить припису частини другої статті 6 Конституції України про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах. Такі новації є конституційною нормотворчістю, тобто Конституційний Суд України створив фактично нову конституційну норму, перебравши на себе по-

вноваження Верховної Ради України, і уконституював можливість ігнорування волі виборців депутатами, які отримали мандат завдяки волевиявленню виборців.

Таке волевиявлення виборців не може бути спотворене ні поведінкою чи думкою народних депутатів України, яких вони обрали, ні суперечливою інтерпретацією положень Конституції України судовим рішенням.

Суддя Конституційного Суду України

В. ШИШКІН