

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.  
стосовно Рішення Конституційного Суду України  
у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України  
щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77  
Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України  
«Про Регламент Верховної Ради України»  
(справа про обрання Голови Верховної Ради України)

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) (далі — Рішення).

Конституційний Суд України у пункті 1 резолютивної частини Рішення визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі — Регламент), а саме:

— частини п'ятої статті 75 «рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів»;

— частини шостої статті 75 «якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності»;

— частини четвертої статті 77 «приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і» та «голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності».

1. Конституційний Суд України розглядає лише ті питання, які йому підвідомчі відповідно до положень статті 150 Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України». Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України (частина перша статті 152 Конституції України).

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання має містити правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта або його окремих положень (пункт 4 частини другої статті 39); предметом розгляду в Конституційному Суді України може бути конституційне подання, в якому викладаються аргументи і стверджується про неконституційність законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина перша статті 71).

На думку народних депутатів України, оспорювані норми Регламенту суперечать положенням частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 88, статті 91 Основного Закону України. Аналіз конституційного подання та долучених до нього матеріалів дає підстави для висновку, що народні депутати України мотивують своє клопотання зазначенням переліку статей Конституції України, яким, на їхню думку, не відповідають оспорювані положення Регламенту, та розкривають їх зміст, що не є обґрунтуванням неконституційності. Оскільки автори клопотання не навели правового обґрунтування невідповідності Конституції України окремих положень Регламенту, це є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі.

Крім того, народні депутати України не врахували, що регулювання внутрішньої організації роботи парламенту перебуває поза межами законодавчо визначеної компетенції єдиного органу конституційної юрисдикції, на що неодноразово вказував Конституційний Суд України (ухвали від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000, від 21 березня 2002 року № 9-у/2002 тощо). Конституційний Суд України виходить з того, що «він не має права втручатися у політичні та внутрішньоорганізаційні питання діяльності Верховної Ради України, вдосконалювати чинні нормативні акти, заповнювати наявні в них прогалини» (абзац третій пункту 7 мотивувальної частини Ухвали від 27 червня 2000 року № 2-уп/2000). Отже, питання, порушене суб'єктом права на конституційне подання, непідвідомче Конституційному Суду України.

Таким чином, Конституційний Суд України не мав підстав для відкриття конституційного провадження у справі згідно з пунктами 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні. Згідно з пунктом 1 § 51 Регламенту Конституційного Суду України конституційне провадження у справі підлягає припиненню, якщо у процесі пленарного засідання будуть виявлені підстави щодо відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

2. Вважаю висновки, наведені в пункті 1 резолютивної частини Рішення, хибними та сформульованими внаслідок неправильної інтерпретації норм Конституції України, з таких підстав.

2.1. Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За Конституцією України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти (стаття 91); порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України (частина п'ята статті 82).

Порядок роботи Верховної Ради України треба розуміти як налагоджену послідовність здійснення нею парламентської (законодавчої) процедури<sup>1</sup>. Це — стан суспільних відносин, який регулюється нормами як права, так і моралі, та означає процедуру, механізм реалізації повноважень, прав і обов'язків, вчинення відповідних дій суб'єктами правовідносин<sup>2</sup>. Регулювання порядку роботи парламенту зумовлене такою правовою формою, яка може наділяти учасників відносин суб'єктивними правами і обов'язками та регламентувати їх здійснення, і втілене у формі Регламенту.

<sup>1</sup> У довідковій літературі термін «порядок» визначається, зокрема, як спосіб виконання, метод здійснення чого-небудь; певна послідовність, черговість чого-небудь; організованість (*Словник української мови*: в 11 томах. — К.: Наукова думка, 1976. — Т. VII. — С. 303).

<sup>2</sup> *Великий енциклопедичний юридичний словник* / За ред. акад. НАН України Шемшученка Ю. С. — К.: Юридична думка, 2007. — С. 660; *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / За ред. Шемшученка Ю. С. — К.: Укр. енцикл., 2002. — Т. 4. — С. 679.

Регламент — це нормативний акт, який вирізняється високим ступенем деталізації щодо упорядкування внутрішньої структури і відносин, що виникають у процесі реалізації органом державної влади своїх повноважень. Цей процесуальний нормативно-правовий акт забезпечує не тільки законодавчу функцію парламенту (яка є частиною правотворчості), а й інші його функції<sup>1</sup>. Юридична енциклопедія визначає поняття «регламент» як таке, що походить від французького *regle*, латинського *regula* — правило: сукупність правил, якими встановлюється порядок роботи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи<sup>2</sup>. Регламент — це «прийнятий розпорядок ведення зборів, засідання та інше; час, відведений цим розпорядком для доповіді чи виступу; правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації; правила (постійні чи тимчасові), які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата; акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади»<sup>3</sup>.

Регламент регулює правила поведінки, зокрема внутрішні, якими визначається внутрішній порядок (розпорядок, режим) роботи Верховної Ради України, містить правові приписи, які встановлюють порядок, на підставі якого Верховна Рада України певного скликання здійснює повноваження, визначені Конституцією України, протягом відповідного строку, та забезпечує процесуальну (процедурну) незалежність виконання повноважень і юридичну ефективність роботи парламенту.

Положення частини п'ятої статті 82 Конституції України про те, що «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України», має імперативний характер і означає вичерпний перелік актів, які можуть регулювати порядок роботи Верховної Ради України. Конституція України містить набір правил стосовно основних засад управління Верховною Радою України, тоді як Регламент більш детально регулює внутрішні правила процедури, пов'язані з порядком її роботи в процесі виконання повноважень.

Зважаючи на процесуальну складову Регламенту, можна дійти висновку, що він є процесуальним джерелом конституційного права та істотною мірою розвиває норми Конституції України, детально визначає процедуру роботи парламенту. Як закріплено в статті 1 Регламенту, він встановлює порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру

<sup>1</sup> Див.: Ганджа Н. В. Механізм реалізації Регламенту Верховної Ради України // Життя і право. — 2005. — № 5 (17). — С. 42–44; Функції регламентів органів державної влади в Україні // Держава та регіони. — 2007. — № 4. — С. 23.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Шемчушенка Ю. С. та ін. — К.: Укр. енцикл. 2003. — Т. 5. — С. 256.

<sup>3</sup> Законотворча діяльність. Словник термінів і понять / За ред. акад. НАН України Литвина В. М. — К.: Парламентське вид-во. — 2004. — С. 297.

розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.

Отже, за своєю конституційно-правовою природою Регламент — це закон, який приймається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і законів, які визначають її статус, закріплює механізми реалізації конституційних повноважень парламенту, характеризується високим ступенем деталізації щодо упорядкування внутрішньої структури, визначає положення про внутрішню організацію і порядок роботи, встановлює процедурні правила процесу реалізації Верховною Радою України своїх повноважень<sup>1</sup>. Маючи допоміжне, похідне значення стосовно Конституції України, Регламент конкретизує її положення щодо процесуальних форм їх практичного втілення та містить норми, які детально визначають внутрішній порядок функціонування Верховної Ради України у процесі здійснення нею повноважень, віднесених до її відання.

2.2. Конституцією України передбачено, що Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх (частина перша статті 88). Зазначене положення не містить вказівки на порядок та спосіб реалізації цього повноваження Верховною Радою України, а тому за змістом частини п'ятої статті 82 Конституції України це питання має встановлюватися законом про регламент Верховної Ради України. Регламент є спеціальним нормативно-правовим актом, яким встановлено процедури здійснення Верховною Радою України конституційних повноважень у разі обрання та відкликання з посади Голови Верховної Ради України (статті 74–77).

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на те, що перелік питань, які мають регулюватися виключно законами України, має імперативний характер, до яких, зокрема, належать організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України). У Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України Конституційний Суд України наголосив, що згідно з Конституцією України лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати організацію і порядок діяльності органу законодавчої влади та статус її посадових осіб (абзаци третій, четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Складовою статусу посадових осіб є, зокрема, процедура обрання та відкликання з посади. Змінити існуючий порядок голосування при обранні керівництва парламенту має право виключно Верховна Рада України (пункт 15 частини першої статті 85, пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України), а тому інша форма голосування повинна бути встановлена нею в законодавчому по-

<sup>1</sup> Арутюнян Г. Г., Баглай М. Ф. Конституционное право: Энциклопедический словарь. — М.: Норма, 2006. — С. 393; *Юридический энциклопедический словарь* / гл. ред. Кутафин О. Е. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. — С. 443; *Юридическая энциклопедия* / Отв. ред. Топорнин Б. М. — М.: Юристъ, 2001. — С. 942; Ющик О. Парламентський регламент — не закон...: [Про Рішення Конституційного Суду України щодо невідповідності Конституції України Регламенту Верховної Ради України] // Голос України. — 2008. — 17 квітня. — С. 3.

рядку шляхом заповнення прогалини, що утворилася. Основний Закон України не містить застережень та об'єктивно не регулює спосіб і порядок проведення голосування з питань обрання та відкликання посадових осіб Верховної Ради України, в тому числі її Голови.

На підставі принципу політичної доцільності Верховна Рада України Регламентом змінила спосіб прийняття рішення щодо обрання та відкликання Голови Верховної Ради України, при цьому вона діяла у межах своїх повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, виходячи з політичної доцільності (таке своє повноваження вона реалізовувала і раніше). Правова позиція щодо «політичної доцільності», застосування якої вирішується Верховною Радою України<sup>1</sup>, закладена Конституційним Судом України у лютому 1998 року та є аналогічною доктрині «політичного питання», сформульованій у рішенні Верховного Суду США 1962 року, згідно з якою політичним є питання, якщо: а) можна довести його віднесення до компетенції політичного органу; б) неможливо врегулювати питання в порядку звичайного слухання справи в суді; в) неможливо вирішити питання без класифікації політичних дій; г) прийняття судом рішення можливе тільки в порядку прояву неповаги до політичних органів влади<sup>2</sup>.

2.3. У Регламенті зазначено, що Верховна Рада України проводить свою роботу у формі сесій, які складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів України у депутатських фракціях та з виборцями (стаття 9). Пленарне засідання — це основна форма діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади під час її сесій. Рішення Верховної Ради приймаються відкритим або таємним голосуванням у порядку, визначеному Регламентом (статті 47–50); Верховна Рада України може прийняти процедурне рішення щодо визначення виду і способу голосування з питання, що розглядається, якщо вид і спосіб не встановлені законом і Регламентом (частини перша, п'ята статті 37).

Норми частин п'ятої, шостої статті 75, а також частини четвертої статті 77 Регламенту встановлювали єдині вид і спосіб голосування із зазначених питань — таємне голосування бюлетенями (спосіб прийняття відповідного рішення, що виключав контроль за волевиявленням особи, яка голосує). Цей вид голосування є одним із основних конституційних принципів виборчої системи, гарантій вільного волевиявлення виборців, яке забезпечується заповненням бюлетенів в окремій кабінеті або кімнаті, що гарантує громадянину повну свободу вибору<sup>3</sup>. Головною метою такого способу (порядку) голосування є захист дійсного волевиявлення народного депутата України, забезпечення особистого голосування ним, яке

<sup>1</sup> Див.: Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. Книга 1. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 128.

<sup>2</sup> Див.: Орзіх М. П. Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. — Одеса: Юрид. літ-ра, 2001. — С. 141.

<sup>3</sup> Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Шемшученка Ю. С. — К.: Юридична думка, 2007. — С. 877.

має бути спрямоване на досягнення конституційно-правового результату під час обрання на посаду та відкликання Голови Верховної Ради України на альтернативній основі. Закріплений у Регламенті спосіб голосування жодним чином не обмежує повноваження парламенту самостійно приймати рішення з таких процедурних питань, і, безперечно, ці питання його внутрішньої організації роботи не можуть піддаватися конституційному нормоконтролю.

Змінити існуючий регламентний порядок голосування шляхом подачі бюлетенів, коли йдеться, зокрема, про обрання Голови Верховної Ради України та відкликання його з посади, має право тільки Верховна Рада України (пункт 15 частини першої статті 85, пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України) за встановленою Конституцією України процедурою внесення змін до законів України. Верховна Рада України неодноразово змінювала порядок своєї роботи, але ця її нормотворча діяльність не розглядалася як така, що не відповідає Конституції України.

Системний аналіз відповідних норм Конституції України та Регламенту в контексті порушених питань дає підстави для такого висновку.

а) Конституційний Суд України не мав підстав для здійснення нормоконтролю окремих положень статей 75 та 77 Регламенту, якими встановлено порядок та процедуру обрання Голови Верховної Ради України та його відкликання з посади, оскільки це є питанням виключно внутрішньої організації діяльності єдиного органу законодавчої влади;

б) визнавши неконституційними окремі положення Регламенту, Конституційний Суд України своїм Рішенням встановив норми, за якими голосування щодо обрання та відкликання Голови Верховної Ради України з посади має проводитися в режимі відкритого голосування не шляхом подачі бюлетенів, чим позбавив Верховну Раду України можливості самостійно регулювати спосіб прийняття відповідних рішень та визначати вид голосування, тобто права реалізовувати приписи, які містяться в частині п'ятій статті 82, пункті 21 частини першої статті 92 Конституції України тощо;

в) заклав хибний підхід в абзацах другому, одинадцятому пункту 3 мотивувальної частини рішення стосовно того, що таємне голосування шляхом подачі бюлетенів — це прийняття рішення не на пленарному засіданні. Тут прирівняні форма роботи парламенту зі способом, видом волевиявлення (прийняття рішення) під час цієї роботи, що перебувають у різних площинах — спосіб прийняття рішення під час роботи не впливає на форму роботи. Здійснення Верховною Радою України повноважень у сфері кадрових призначень є складовою законодавчої процедури, яка має кілька стадій, завершальною з яких є прийняття рішення, що відбувається виключно в межах пленарного засідання. Зазначеним висновком Конституційний Суд України поставив під сумнів легітимність інституту призначення парламентом на посади таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів, а також легітимність осіб, призначених у такий спосіб;

г) зазначеним Рішенням Конституційний Суд України позбавив Верховну Раду України можливості самостійно вирішувати питання своєї внутрішньої діяльності, втрутився у сферу виключного правового регулювання її роботи, визначивши всупереч вимогам Конституції України спосіб прийняття відповідного рішення,

вид голосування щодо обрання та відкликання Голови Верховної Ради України, вийшовши таким чином за межі своїх повноважень.

Виходячи з аналізу положень наведених норм Конституції України, позицій теорії держави і права та практики, яка склалася у сфері повноважень Верховної Ради України щодо кадрових питань стосовно призначень окремих посадових осіб, вважаю прийнятним та таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), таємне голосування бюлетенями при обранні Голови Верховної Ради України та відкликанні його з посади.

Суддя Конституційного Суду України

М. Маркуш