

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.
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)

Конституційний Суд України у Рішенні від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012 (далі — 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».

Таким чином, визнано неконституційним той спосіб обрання Голови Верховної Ради України, який було встановлено законодавчим органом у вказаних нормах Регламенту.

Керуючись статтею 64 Закону України «Про Конституційний Суд України», висловлюю окрему думку щодо цього Рішення.

1. З метою організації роботи Верховної Ради України як колегіального представницького органу Українського народу Конституція України передбачає виокремлення із депутатського корпусу певних посадовців, які мають здійснювати управлінсько-розпорядчі функції. Відповідно до частини першої статті 88 Основного Закону України Верховна Рада України зі свого складу обирає Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, а також за необхідності їх відкликає. Організація і порядок діяльності Верховної Ради України, складовим елементом яких є процедура обрання вказаних посадовців, згідно з приписами частини п'ятої статті 82, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України, зокрема законом про регламент Верховної Ради України.

Таким чином, конституцієдавець уповноважив Верховну Раду України унормувувати в законах всі ті питання своєї внутрішньої організації і діяльності, які безпосередньо не визначені Основним Законом держави. Тобто парламент має право, надане Конституцією України, встановлювати і змінювати регламентування різних аспектів своєї організації та діяльності на свій розсуд (розсуд більшості) за умови, що це не суперечить закріпленим в Основному Законі України положенням (наприклад, якщо передбачено посаду одного заступника Голови Верховної Ради України, то немає права обрати двох). За двадцятирічну історію існування Української незалежної держави Верховна Рада України неодноразово змінювала порядок своєї роботи, і ця її нормотворча діяльність не розглядалася як така, що суперечила положенням Конституції України.

2. Обґрунтування, наведене Конституційним Судом України, не підтверджує того, що встановлений Регламентом порядок обрання Голови Верховної Ради України суперечить приписам Конституції України, — мотивація, викладена в Рішенні, є сукупністю уяв, а не комплексом правових аргументів. Якщо вказане право Верховної Ради України має конституційну основу, то неконституційними можна визнати лише ті положення Регламенту, які безпосередньо суперечать заборонним або встановлюючим приписам Конституції України. Хоча зміст ста-

тей 75, 77 Регламенту, положення яких визнано неконституційними, й ілюструє ситуативну або політичну доцільність появи цих норм, проте в них не містяться приписи, які б суперечили Конституції України.

Квінтесенція позиції Конституційного Суду України (абзаци шостий, сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення) полягає в тому, що якщо порядок обрання і відкликання Голови Верховної Ради України, прописаний у Регламенті, не встановлено Конституцією України, то це є підставою для визнання оспорюваних положень неконституційними. Цим закладено хибний методологічний підхід, за яким у разі, якщо в Конституції України про щось не прописано, то таке закріплення в законі чи іншому нормативно-правовому акті (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України) а ргіорі слід вважати неконституційним. Ця філософія фактично обумовлює написання такої Конституції України, яка б містила будь-які інструктивні регулятори суспільного життя.

Такою новацією Конституційний Суд України, по-перше, позбавляє парламент права реалізовувати приписи Конституції України, які містяться в її частині п'ятій статті 82, пункті 21 частини першої статті 92, а можливо, і в інших; по-друге, виявляє непослідовність стосовно власних позицій, особливо якщо згадати його аргументацію щодо права Верховної Ради України вільно регулювати законами обмеження соціальних гарантій певних верств населення України (рішення від 26 грудня 2011 року № 20–рп/2011; від 25 січня 2012 року № 3–рп/2012), незважаючи на дійсно пряму заборону звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод, яка міститься у частині третій статті 22 Конституції України.

3. Не маючи достатньо правових аргументів, Конституційний Суд України вдався до незрозумілої інтерпретації положень статті 84 Конституції України, яка зводиться до того, що рішення Верховної Ради України з кадрових питань приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, а голосування бюлетенями, яке здійснюється не в залі засідання, є таким, що відбувається не в межах пленарного засідання (абзаци другий, одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). Однак оспорювані норми Регламенту не змінюють форму проведення засідання роботи Верховної Ради України. Голосування як механізм здійснення кадрової функції парламенту є частиною пленарного засідання — воно не може бути відірваним від розуміння цілісного розгляду питання, що має декілька стадій: включення до порядку денного, висування кандидатів, їх виступи, обговорення кандидатур депутатами, формування лічильної комісії чи надання їй доручення щодо технічного аспекту проведення голосування і, нарешті, процес голосування (волевиявлення) і оголошення його результатів тощо. Все це відбувається в межах пленарного засідання, що відкриває особа, яка головує на ньому. Технічно процес голосування проводиться у визначених парламентом місцях залежно від різноманітності механізму (відкрито, таємно в залі, таємно шляхом подачі бюлетеня), зокрема й поза залом постійного проведення пленарних засідань. Конституція України не містить безпосередньої заборони таких форм діяльності парламенту і не встановлює норм, які б регулювали цю процедуру. То яким же положенням Конституції України не відповідають вказані норми Регламенту?

Таким своїм Рішенням Конституційний Суд України фактично поставив під сумнів існування в суспільному житті та правовому полі України інституту призначення парламентом осіб на певні державні посади шляхом таємного голосування через бюлетені, оскільки цей механізм зайняття посад відображено не лише в Регламенті, а й в багатьох інших законах — у такий спосіб Верховна Рада України призначає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голову і головних контролерів Рахункової палати, суддів Конституційного Суду України, дає згоду на призначення Генерального прокурора України тощо.

4. Побудову аргументації Рішення (абзаци четвертий, сьомий пункту 4 мотивувальної частини) на положеннях статті 91 Конституції України також не можна вважати належною, оскільки вони вказують лише на необхідну кількість голосів народних депутатів України для прийняття рішення і не передбачають легітимності цієї діяльності за умов наявності чи відсутності кворуму, тобто відбулася підміна понять. Так яким же приписам Конституції України не відповідають вказані положення статей 75, 77 Регламенту?

Дивним здається прив'язка способу обрання Голови Верховної Ради України до розуміння відкритості роботи парламенту (абзаци перший, четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). Спосіб голосування при призначенні осіб на відповідні посади або надання згоди комусь на їх призначення не перебуває в одній площині з розумінням відкритості в роботі — це різні рівні аналізу.

У контексті доктрини, яку покладено в основу цього Рішення, посилання на правові позиції в рішеннях Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 не є доречними, оскільки вони є підтвердженням зворотного і стосувалися іншого правового виміру.

На основі викладеного Конституційний Суд України не мав достатніх правових підстав для визнання неконституційними зазначених положень статей 75, 77 Регламенту.

Суддя Конституційного Суду України

В. Шишкін