

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Вдовіченка С. Л.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності
народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158
Конституції України

Погоджуючись у цілому з Висновком Конституційного Суду України від 16 червня 2015 року № 1-в/2015 (далі — Висновок) стосовно відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776) (далі — Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, на підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно окремих його аспектів.

1. Мета перевірки законопроекту про внесення змін до Конституції України на конституційність впливає з аналізу змісту статті 157 Конституції України і полягає в недопущенні внесення таких змін до Конституції України, які б передбачали скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовувалися на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а також на недопущення змін Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Основний Закон України займає особливе місце в національній правовій системі, що зумовлено предметом її правового регулювання, проголошеними нею принципами, ідеями, мета яких — забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Норми Конституції України мають найвищу юридичну силу і пряму дію. Її не можна ототожнювати зі звичайним (ординарним) законом.

Конституція України є правовим стандартом (еталоном) правової демократичної держави, якому мають відповідати всі інші нормативно-правові акти. Цей документ повинен бути взірцем високої юридичної техніки, системності, логічності викладення його змісту, не містити правових колізій.

1.1. У пункті 2 розділу I Законопроекту пропонується викласти частину третьою статті 126 Конституції України у новій редакції, згідно з якою Вища рада юстиції наділяється певною функцією щодо надання згоди на затримання судді. Однак у зв'язку з такими конституційними змінами та зважаючи на необхідність системного, комплексного підходу до них мала б бути доповнена частина перша статті 131 Основного Закону України, в якій передбачено повноваження, що належать до відання Вищої ради юстиції.

1.2. Законопроектом пропонується також доповнити статтю 129 Конституції України новою частиною такого змісту: «Притягнення суддів до юридичної відпо-

відальності здійснюється на загальних підставах. Судді не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, крім випадків ухвалення завідомо неправосудного судового рішення, порушення присяги судді або вчинення дисциплінарного правопорушення».

Конституційний Суд України (далі — Суд) у підпункті 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Висновку зазначив, що такі зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Підтримуючи такий висновок Суду, вважаю, що внесення таких доповнень не до статті 126 Конституції України (містить гарантії незалежності і недоторканності суддів, підстави звільнення судді з посади тощо), а до її статті 129, яка закріплює засади здійснення судочинства, порушує архітектуру викладення конституційного тексту.

Таким чином, на мій погляд, законодавець у Законопроекті повинен був дотримати архітектуру, логічність, послідовність, системність положень Основного Закону України.

2. Згідно з частиною другою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

У підпункті 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку Суд констатував, що «на момент надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, немає». З огляду на вказане Суд зазначив, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

Хоча Суд і дійшов висновку, що воєнного або надзвичайного стану процедурно не прийнято, проте певні юридичні факти, які вказують на стан, наблизений до воєнного або надзвичайного, все ж таки мають місце.

Наприклад, Верховна Рада України 21 травня 2015 року прийняла Постанову «Про Заяву Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» № 462–VIII¹. Зі змісту цієї заяви вбачається, що у зв’язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України органи державної влади вимушені приймати рішення, які становлять певний відступ від зобов’язань України за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Такі «законодавчі рішення» стосуються превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності; особливого режиму досудового розслідування (повноваження слідчих суддів тимчасово передаються відповідним прокурорам, які набувають додаткових процесуальних прав); зміни територіальної підсудності судових справ, підсудних судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції, та підслідності кримінальних правопорушень, вчинених у районі проведення антитеро-

¹ Офіційний вісник України. — 2015. — № 42. — Ст. 1298.

ристичної операції, у разі неможливості здійснювати досудове розслідування тощо¹.

На мою думку, Суд, розглядаючи питання відповідності Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Конституції України, повинен був дати свої застереження на майбутнє щодо можливого обсягу конституційних змін у стані, наближеному до воєнного або надзвичайного.

Оскільки законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» затверджується всеукраїнським референдумом (частина перша статті 156 Конституції України), вважаю, що проведення такого загальнодержавного конституційного референдуму в умовах, наближених до воєнного або надзвичайного стану, може вплинути на звуження змісту і обсягу прав і свобод людини і громадянина.

3. В останньому абзаці пункту 1 мотивувальної частини Висновку викладається аналіз пояснювальної записки до Законопроекту. Зазначено, що «за змістом пояснювальної записки до Законопроекту нагальна необхідність у скасуванні депутатської недоторканності пов'язана з настроями в суспільстві, які є підтвердженням того, що такий імунітет народних обранців виявився не виправданим, оскільки він, по суті, перетворився на гарантію безкарності. Також у пояснювальній записці констатується факт наявності потреби в суттєвому вдосконаленні інституту суддівської недоторканності та приведенні його у відповідність із європейськими стандартами».

Безперечно, Суд при розгляді справи мав проаналізувати і врахувати, в тому числі, і цей документ, але викладення змісту або аналізу пояснювальної записки у Висновку є зайвим, оскільки, по-перше, вона не є предметом розгляду Суду, а по-друге, в ній, як правило, викладаються обґрунтування необхідності, зокрема політичної доцільності прийняття нормативно-правового акта, фінансово-економічної реалізації проекту акта тощо.

4. Законопроект містить розділ II «Прикінцеві положення» такого змісту:

«1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім пункту 2 розділу I Закону.

2. Пункт 2 розділу I Закону набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону, у разі якщо на день, що передує дню опублікування цього Закону, Вища рада юстиції є повноважною.

3. У разі якщо на день, що передує дню опублікування цього Закону, Вища рада юстиції не є повноважною, пункт 2 розділу I Закону набирає чинності через десять днів з дня формування повноважного складу Вищої ради юстиції.».

Суд у Висновку зазначив, що у вказаному розділі Законопроекту не передбачено скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, тому він відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Водночас Суд виклав застереження, що положення пунктів 2, 3 цього розділу Законопроекту не можуть

¹ Див.: закони України «Про боротьбу з тероризмом» з наступними змінами, «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», Кримінальний процесуальний кодекс України.

бути предметом регулювання закону про внесення змін до Конституції України, оскільки вони не узгоджуються з вимогами статті 8 Конституції України.

Цілком підтримуючи такий висновок щодо розділу II Законопроекту, наголошую, що Суд мав ширше мотивувати своє застереження для розуміння його суті.

Вважаю, що внесення змін до Основного Закону України за певних умов (формування будь-якого конституційного органу, прийняття додаткового нормативно-правового акта тощо) є неприпустимим.

У цьому випадку потрібно розрізняти закріплення певних умов щодо вступу в дію окремих положень нової конституції (коли, наприклад, конституційний орган державної влади створюється вперше) від встановлення умов вступу в дію окремих положень при внесенні змін до чинної конституції.

Так, в пункті 11 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в первинній редакції були встановлені умови вступу в дію частини першої статті 99 цієї Конституції (щодо введення національної грошової одиниці — гривні).

З огляду на це у Законопроекті фактично відображається факт неналежного здійснення суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків щодо формування Вищої ради юстиції. Цей конституційний орган, як і будь-який інший, має діяти безперервно, оскільки його склад, функції, порядок формування з 1996 року встановлено у статті 131 Конституції України.

Крім того, необхідно враховувати, що на момент надання Висновку новосформована Вища рада юстиції є повноважною та провела перше організаційне засідання, а отже, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Законопроекту втратили своє правове (юридичне) значення.

Таким чином, положення Конституції України є нормами прямої дії, і набрання ними чинності при внесенні змін до Основного Закону України не може залежати від формування складу відповідного органу державної влади та набуття ним повноважності.

Зауважую, що законодавець у розділі II Законопроекту не дотримав вимог законодавчої техніки, оскільки відбулося змішування понять «чинність закону» та «дія закону», які є різними категоріями законодавчого процесу¹, тому Верховна Рада України мала звернути на це увагу під час розгляду і попереднього ухвалення Законопроекту.

У зв'язку із зазначеним вважаю, що законопроекти про внесення змін до Конституції України, що надходять до Суду для попереднього (превентивного) конституційного контролю, мають відповідати Конституції України як за змістом, так і в аспекті дотримання вимог законодавчої техніки (збереження системності, логічності документа тощо).

Суддя Конституційного Суду України

С. ВДОВІЧЕНКО

¹ Див., напр.: *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 2 : Д-Й. — 1999. — С. 214–215; *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — 2-ге вид., переробл. і доповн. — К. : Юридична думка, 2012. — С. 995; *Теплюк М. Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання* / М. Теплюк // Віче. — 2009. — № 4. — С. 34–36; *Теплюк М. Чинність і дія норм права в теорії «чистого правознавства»* Г. Кельзена / М. Теплюк // *Юридична Україна*. — 2012. — № 3. — С. 4–8; *Шуліма А. О. «Чинність» та «дія» закону: розмежування понять* / А. О. Шуліма // *Держава і право* : зб. наук. пр. : Юрид. і політ. науки. — К., 2011. — Вип. 51. — С. 60–70.