

## Окрема думка

**судді Конституційного Суду України Колісника В. П. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України**

1. Одним із головних правових засобів забезпечення демократичного поступу суспільства є конституційно визначений демократичний порядок ухвалення суспільно значущих рішень, адже „процедури не визначають демократії, проте необхідні для її збереження“ (Шміттер Ф. К. , Карл Т. Л.). Для демократії система ухвалення рішень більшістю – це „не просто технічний прийом, без застосування якого практично не може з’явитися жодне рішення, а скоріше її принципова особливість. Підстави та межі такого підходу до прийняття рішень визначаються основоположними принципами демократичного ладу... Внутрішня потреба демократії ухвалювати рішення більшістю голосів впливає з принципів свободи самовизначення індивідів та рівності їх в умовах демократії“ (Бьокенфьорде Є. В.). Разом з тим дотримання процедур не повинне перетворюватися у надмірний тягар шляхом запровадження штучних бюрократичних перешкод та призводити до спотворення демократичної сутності окремих інституцій і процесів. Воно не повинне блокувати демократичний поступ суспільства та процеси демократичної трансформації, а має бути підпорядковане, перш за все, головній меті – створенню передумов для ухвалення найбільш оптимальних, виважених, обґрунтованих, виправданих та розсудливих рішень.

Конституція України визначає різні аспекти ухвалення рішень Верховною Радою України. Зокрема, рішення мають прийматися парламентом виключно на його пленарних засіданнях і лише шляхом голосування (частина друга статті 84 Конституції України). При цьому, за загальним правилом, закони, постанови та інші правові акти повинні ухвалюватися парламентом більшістю від його конституційного складу (стаття 91 Конституції України). Йдеться про прийняття законів та інших

рішень простою більшістю (її ще називають звичайною або абсолютною). Однак в окремих випадках, прямо передбачених Конституцією України, закони та інші правові акти мають прийматися встановленою кваліфікованою більшістю, тобто не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (частина шоста статті 20, частина четверта статті 94, частина п'ята статті 111, стаття 155, частина перша статті 156 Конституції України) або не менш як трьома четвертими від її конституційного складу (частина шоста статті 111 Конституції України).

Разом з тим у Конституції України передбачено деякі винятки із встановленого порядку прийняття законів та інших правових актів саме більшістю. Йдеться про процедуру затвердження Конституції Автономної Республіки Крим законом України, для прийняття якого достатньо підтримки не менш як половини від конституційного складу Верховної Ради України, тобто навіть 225 народних депутатів України (частина перша статті 135 Конституції України). Крім того, постанова парламенту про утворення тимчасової слідчої комісії вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України, тобто хоча б 150 парламентарів (частина третя статті 89 Конституції України).

2. У розділі XIII Основного Закону України встановлено порядок внесення змін до Конституції України. Таким чином, український законодавець використав доктрину „заміщення конституції“, згідно з якою ревізія конституційного тексту відбувається не шляхом прийняття нової конституції, а шляхом внесення змін до чинної Конституції України.

До того ж, Конституція України містить також ряд формальних і сутнісних заборон (застережень), яких має дотримуватися законодавець при внесенні змін до неї. Головними серед них є такі: законопроект, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття

рішення щодо цього законопроекту; Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (стаття 158 Конституції України); Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 157 Конституції України).

3. Ускладнена („жорстка“) процедура внесення змін до Конституції України передбачає застосування так званого „подвійного вотуму“, тобто дотримання вимоги, згідно з якою законопроект має двічі виноситися на розгляд парламентом, двічі обговорюватися парламентарями у сесійній залі, двічі ставитися на голосування на пленарному засіданні парламенту та двічі отримати підтримку визначеної більшості парламентарів (попередньо, під час першого голосування, за законопроект мають проголосувати не менш як 226 народних депутатів України, а остаточно, під час другого і завершального голосування, – не менш як 300 народних депутатів України). При цьому слід розмежовувати розгляд звичайного законопроекту у трьох читаннях та розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України за процедурою „подвійного вотуму“, тобто – попереднє схвалення законопроекту та остаточне його прийняття як закону. Таку ускладнену процедуру внесення змін до Конституції України у жодному разі не можна вважати за аналогією зі звичайним законодавчим процесом (на відміну від конституційного процесу) першим та другим читанням.

Сенс „подвійного вотуму“ полягає у тому, щоб законопроект про внесення змін до Конституції України був проаналізований парламентарями зважено, розсудливо, ретельно, глибоко та всебічно, із залученням науковців і широкої громадськості. Потреба в такому аналізі та обговоренні існує на всіх етапах реалізації ускладненої процедури внесення змін до Конституції

України, у тому числі і перед попереднім (першим) голосуванням, і перед остаточним схваленням (прийняттям) закону про внесення змін до Конституції України. До того ж – як у сесійній залі парламенту, так і поза її межами. Головна мета такої ускладненої та зазвичай доволі тривалої процедури (як свідчить державотворча практика) полягає насамперед у тому, щоб конституційні новели (зміни) не розбалансували конституційний текст, не зашкодили утвердженню ідей конституціоналізму, не загальмували втілення в життя конституційних принципів, а також не заблокували подальший демократичний поступ суспільства та започатковані державотворчі процеси. Тому зміни до Основного Закону України мають вноситися без поспіху, виважено й розсудливо, з чітким усвідомленням парламентарями змісту цих змін, з повним розумінням їх нагальної потреби, внутрішнім переконанням у їх істотних перевагах над попередньою редакцією відповідних конституційних приписів та положень. Отже, сутність подвійного вотуму полягає у встановленні певного часового проміжку між попереднім схваленням законопроекту про внесення змін до Конституції України та остаточним розглядом і голосуванням за прийняття його як закону, але обов'язково лише для досягнення легітимної мети. Саме з метою унеможливлення поспішності під час розроблення, розгляду та внесення змін до Конституції України, убезпечення суспільства від недостатньо опрацьованих та необґрунтованих змін до Конституції України, від кон'юнктурних, спекулятивних чи популістських кроків у процесі конституційного реформування й було запроваджено „подвійний вотум“, котрий мав би стати однією з визначальних правових гарантій від невиправданих змін до Конституції України, від спроб надто часто вносити такі зміни та одночасно своєрідним запобіжником від можливих зловживань і політичних спекуляцій. Натомість поспішність, як свідчить досвід конституційного реформування (у тому числі й досвід початкового періоду українського державотворення після здобуття державної незалежності), може призводити до розбалансування тексту Конституції України, блокування

окремих його положень або навіть до виникнення певних протиріч між різними конституційними нормами (саме так сталося у зв'язку з наданням Кабінету Міністрів України у 1992 році конституційних повноважень щодо ухвалення декретів, зміни до яких згодом, тобто після завершення шестимісячного строку делегування таких повноважень від парламенту до уряду, могли вноситися лише законами).

4. Подвійний вотум як важливий елемент правового механізму забезпечення стабільності основного закону держави (а отже й конституційного ладу), передбачений у конституціях Італійської Республіки, Фінляндської Республіки, Королівства Норвегія, Грецької Республіки, Литовської Республіки, Естонської Республіки, Королівства Таїланд тощо. У конституціях деяких держав міститься вимога, згідно з якою закон про внесення конституційних змін має ухвалюватися парламентом двічі через певний проміжок часу (наприклад, через один місяць – у Грецькій Республіці, через три місяці – в Італійській Республіці) чи на двох парламентських сесіях (так званий „подвійний вотум“) або парламентами двох послідовних скликань („подвійний вотум з перенесенням через вибори“). Останній варіант „подвійного вотуму“ означає, що за внесення змін до конституції спочатку голосує один склад парламенту, потім законопроект відкладається, а вже після проведення парламентських виборів цей законопроект знову виноситься на розгляд нового складу парламенту. Відповідні зміни вносяться лише тоді, коли й оновлений склад парламенту погодиться з рішенням своїх попередників та ухвалить цей законопроект вдруге передбаченою більшістю. У Конституції Грецької Республіки поєднуються обидва різновиди „подвійного вотуму“ в процесі внесення конституційних змін. Рішення про необхідність перегляду конституції ухвалюється грецьким парламентом більшістю в три п'ятих від загальної кількості депутатів. Причому голосування проводиться двічі з інтервалом не менше одного місяця. А от аналіз змісту запропонованих змін та їх остаточне

ухвалення абсолютною більшістю може здійснюватися лише парламентом наступного скликання на його першому засіданні.

За Конституцією Естонської Республіки законопроект про внесення змін до Конституції має розглядатися парламентом (Державними Зборами) двох скликань. При цьому парламент першого скликання має підтримати законопроект простою більшістю у трьох читаннях (між першим і другим читаннями має бути обов'язкова перерва не менше трьох місяців, а між другим і третім читаннями – не менше одного місяця), а парламент наступного скликання – у першому читанні більшістю в три п'ятих голосів своїх членів (але без внесення будь-яких поправок та уточнень до законопроекту, схваленого попередниками). У Конституції Фінляндської Республіки передбачено, що законопроект про внесення змін до Конституції має бути схвалений більшістю парламентарів у другому читанні та передаватися для остаточного схвалення на першу сесію новообраного парламенту (Едускунти), тобто після наступних парламентських виборів. Закон про внесення змін до Конституції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало дві третини парламентарів.

За Конституцією Королівства Норвегія законопроект про внесення змін до конституції має вноситися лише на першій, другій чи третій сесії парламенту (Стортингу) і публікуватися в пресі, а остаточно може бути схвалений уже як закон лише після парламентських виборів і тільки на першій, другій чи третій сесії новообраного парламенту, тобто лише парламентом наступного скликання за умови, що його підтримають не менше двох третин парламентарів.

Таким чином, у контексті доктрини самообмеження державної влади та з огляду на необхідність забезпечення стабільності конституційного ладу головний акцент і головна вимога щодо запровадження подвійного вотуму в конституціях різних держав полягає в тому, щоб у процесі внесення змін до конституції парламентарі „не поспішали“, „не заподіяли шкоди“ (передусім системі конституційного регулювання), „не загальмували“ (перш за все

демократичні процеси), „не розбалансували“ (конституційний текст і усю правову систему), „не спотворили зміст“ (конституційних принципів та інших демократичних цінностей) та „діяли зважено“. Зазначеній меті відповідає категорична імперативна вимога щодо неприпустимості скорочення часового проміжку між попереднім схваленням законопроекту про внесення конституційних змін та остаточним його прийняттям як закону. Очевидно, що є неприпустимим попереднє схвалення законопроекту та остаточне прийняття закону про внесення змін до Конституції України на одній парламентській сесії, і саме для цього перш за все було запроваджено „подвійний вотум“ як на рівні конституційного регулювання, так і в українську державотворчу практику. Проте навряд чи певне розширення можливостей для опрацювання тексту законопроекту про внесення змін до Конституції України шляхом збільшення часу для додаткового вивчення й поглибленого аналізу такого законопроекту може істотно зашкодити тій чи іншій легітимній меті.

5. З огляду на викладене та з метою з'ясування достеменного змісту положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, варто було б визначити перш за все головний зміст таких понять як „наступність“ та „черговість“, маючи на увазі визначальну мету передбаченого відтермінування остаточного прийняття змін до Конституції України від моменту попереднього схвалення законопроекту. Наступність парламентської сесії слід визначати передусім як її належність до сесії, що має відбутися згодом, пізніше, через певний проміжок часу. Черговість парламентської сесії варто сприймати перш за все як її належність переліку саме до такого виду сесій, як чергові, тобто тих парламентських сесій, проведення яких не може бути ініційоване жодним із посадовців (чи суб'єктів державно-владних повноважень) або визначеної кількості парламентарів (частина друга статті 83 Конституції України), а початок роботи яких пов'язується винятково з настанням конституційно

визначених термінів (першого вівторка лютого або першого вівторка вересня). Натомість на парламентській сесії, що може скликатися, як правило, у зв'язку з винятковими обставинами за ініціативою уповноважених суб'єктів та проводиться поза будь-якою чергою (йдеться про неординарну або позачергову парламентську сесію), не може здійснюватися ні розгляд та попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України, ні розгляд та остаточне прийняття закону про внесення конституційних змін.

Вирішуючи питання про з'ясування достеменного змісту словосполучення „наступна чергова сесія“, варто звернути увагу й на те, як саме використовується прикметник „наступне“ у словосполученні „наступне скликання“ (частина друга статті 156 Конституції України), адже воно є найближчим до категоріального апарату інституту парламентаризму та парламентського права. Воно має доволі широке значення й передбачає право на „повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання“ до Верховної Ради України не лише того скликання, яке розпочне свою роботу після найближчих парламентських виборів (чергових чи позачергових), але й до будь-якого нового скликання Верховної Ради України у подальшому. Тобто зазначене застереження, яке міститься у частині другій статті 156 Конституції України, не можна вважати заборонаю повторно подавати законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання до будь-якого наступного скликання.

До того ж законодавець, схвалюючи текст Конституції України, неодноразово зазначав часові межі певних процедур, скориставшись словами „не пізніше ніж...“ (у частині третій статті 82, частині другій статті 96, частині першій статті 104 та пункті 9 частини першої статті 106), а також словами “не раніше...” (у частині п'ятій статті 94 та частині першій статті 158). Однак у статті 155 Конституції України законодавець, очевидно свідомо, такого застереження не зробив. З огляду на вказані підходи та з



урахуванням різних лексичних значень прикметника „наступне“ можливим і загалом припустимим є його застосування за аналогією із застосуванням словосполучення „наступне скликання“, що міститься у частині другій статті 156 Конституції України.

Разом з тим з'ясування достеменного змісту положення “на наступній черговій сесії Верховної Ради України” пов’язане з пошуком зваженого балансу між потребою унеможливити недоречну поспішність, певну гарячковість і надмірну емоційність парламентарів під час внесення змін до Конституції України та розумним строком, поза межами якого ускладнена процедура внесення змін до Конституції України втрачає сенс як правова гарантія (у тому числі від невинуватених та необґрунтованих змін до Конституції України на користь збереження стабільності тексту Конституції) й, отже, може згодом перетворитися на відверту профанацію. Тому часовий проміжок між попереднім схваленням законопроекту про внесення змін до Конституції України та його остаточним прийняттям уже у формі закону не може бути надмірним, безмежним, безкінечним. Особливо з огляду на те, що визначальні конституційні принципи та демократичні цінності не можуть бути скасовані чи змінені за жодних обставин ні народом як єдиним джерелом влади, ні парламентом як представницьким органом, покликаним втілювати в життя волю усього народу України. Саме тому, визначаючи справжній (достеменний, істинний) зміст словосполучення „наступна чергова сесія“, варто було б спробувати віднайти більш узагальнену, більш точну та одночасно універсальну формулу його інтерпретації.

6. Під наступною черговою сесією слід розуміти парламентську сесію, що починає свою роботу (офіційно відкривається) винятково лише у конституційно визначені терміни, тобто першого вівторка лютого або першого вівторка вересня, й обов’язково тільки через певний проміжок часу після офіційного завершення роботи попередньої парламентської сесії (на якій, власне, і відбулося попереднє схвалення законопроекту про внесення

змін до Конституції України). Іншими словами, зазначене словосполучення необхідно розуміти так, що наступна чергова сесія – це парламентська сесія, що офіційно уже розпочала та продовжує свою роботу або ж має розпочатися пізніше (згодом), однак обов'язково тільки після завершення (офіційного закриття) попередньої парламентської сесії, але в межах розумного строку та тільки за умови, що її перше засідання є найближчим за часом до останнього засідання попередньої парламентської сесії й розпочинається винятково лише в один із конституційно визначених термінів: або першого вівторка лютого, або першого вівторка вересня (частина перша статті 83 Конституції України).

Суддя Конституційного Суду України

**В. П. КОЛІСНИК**