

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Саса С.В. 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**

Конституційний Суд України 15 березня 2016 року ухвалив Рішення 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 (далі – Рішення), у якому визначив, що в аспекті порушеного у конституційному поданні питання щодо конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, застосоване у статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 8, частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої статті 83, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Викладене в Рішенні розуміння положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, застосованого у статті 155 Конституції України, є неприйнятним. Тому на підставі статті 64 Закону України „Про

Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне висловити окрему думку щодо Рішення.

1. Відповідно до статті 155 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від її конституційного складу. Народні депутати України звернулися з клопотанням дати офіційне тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“ в аспекті питання, „чи означає це положення, що законопроект про внесення змін до Конституції України може бути прийнятий лише на безпосередньо наступній (за номером) сесії Верховної Ради України після сесії, на якій такий законопроект попередньо схвалений; чи прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України можливе на будь-якій наступній сесії (тобто такій, що має місце пізніше за часом) після сесії, на якій відбулося попереднє схвалення такого законопроекту“. У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України вже зазначав, що питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно.

Отже, зазначене рішення містить відповідь на питання, поставлене народними депутатами України у конституційному поданні, а тлумачення, яке дав Конституційний Суд України у Рішенні, за змістом суперечить позиції, викладеній ним раніше.

2. У Рішенні вказано, що слово „наступний“ має кілька значень („той, який наступає, розташовується або з’являється слідом за ким-, чим-небудь; найближчий після когось, чогось“ або „який має відбутися“ (дальший, подальший) та з метою розкриття його значення у контексті наведено

положення Конституції України, в яких це слово використовується. Зокрема, у словосполученнях „з наступним повним відшкодуванням“ (частина п'ята статті 41 Конституції України), „з наступним затвердженням“, „з наступним поверненням“ (пункти 21, 30 частини першої статті 106 Конституції України), а також у частині другій статті 156 Основного Закону України, відповідно до якої повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання, слово „наступний“ використане у значенні „який має відбутися“. У частині другій статті 96 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, слово „наступний“ вжито у значенні „найближчий після чогось“. Такий самий зміст, на думку Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, має слово „наступний“ у контексті того, що „строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України, визначені частинами третьою та четвертою статті 94 Конституції України, починаються з наступного дня після їх отримання Президентом України. Якщо закінчення п'ятнадцятиденного строку, передбаченого частиною другою статті 94 Конституції України, а також десятиденного строку, передбаченого частиною четвертою статті 94 Конституції України, припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цього строку є наступний робочий день“. Слово „наступний“ у статті 155 Конституції України має аналогічний зміст з огляду на таке.

У Регламенті Верховної Ради України неодноразово застосовано слово „наступний“ стосовно сесії парламенту. Згідно з частиною першою статті 10 Регламенту Верховної Ради України чергові сесії Верховної Ради України, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніш як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії; питання затвердженого порядку денного сесії

Верховної Ради України, які залишилися нерозглянутими на черговій сесії Верховної Ради України, включаються до проекту порядку денного *наступної чергової сесії Верховної Ради* того самого скликання, який затверджується в установленому цим регламентом порядку (частина друга статті 21 Регламенту Верховної Ради України). Практика застосування наведених положень Регламенту Верховної Ради України дозволяє стверджувати про однозначне розуміння слова „наступний“, коли воно вказує на послідовність чергових сесій парламенту, у значенні „той, який наступає слідом за ким-, чим-небудь“.

Якби законодавець мав на увазі, що законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділів, зазначених у статті 155 Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, може бути прийнятий на будь-якій пізнішій черговій сесії парламенту, то в Конституції України було б вказано „на іншій черговій сесії“ чи „пізнішій черговій сесії“.

Аналіз стенограм пленарних засідань Верховної Ради України, на яких розглядався проект Конституції України, а також приймалися закони про внесення змін до Основного Закону України, свідчить про те, що ні при прийнятті Конституції України, ні за двадцять років її дії питань щодо розуміння положень статті 155 Конституції України не виникало. Верховна Рада України при внесенні змін до Конституції України приймала відповідні законопроекти на двох чергових сесіях парламенту, які безпосередньо слідували одна за одною. Отже, попередні скликання Верховної Ради України вважали, що наступною черговою сесією парламенту є безпосередньо наступна за попередньою чергова його сесія.

Таким чином, у статті 155 Конституції України визначено часові межі для прийняття закону про внесення змін до Конституції України у разі попереднього схвалення відповідного законопроекту. Законопроект про внесення змін до Конституції України має бути прийнятий на наступній черговій сесії Верховної Ради України після сесії, на якій цей законопроект було попередньо схвалено. Якщо за такий законопроект проголосувало не

менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України, то він вважається прийнятим. Якщо ж законопроект про внесення змін до Конституції України не набрав відповідної кількості голосів народних депутатів України, то застосовується положення частини першої статті 158 Конституції України щодо неможливості подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався і не був прийнятий як закон, впродовж одного року з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

3. У Рішенні Конституційний Суд України визначив, що для внесення Верховною Радою України змін до Конституції України передбачено таку конституційну процедуру:

1) законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України лише одним із суб'єктів, визначених у статті 154 Основного Закону України;

2) законопроект, щодо якого Конституційний Суд України дав висновок про його відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, попередньо схвалюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;

3) законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається і приймається як закон не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України на наступній черговій сесії парламенту;

4) якщо законопроект розглядався Верховною Радою України, але не був прийнятий як закон, то він повторно може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Однак, вказана процедура не відповідає Конституції України. Конституційний Суд України, узагальнюючи норми Основного Закону України щодо процедури внесення змін до Конституції України, не врахував положення його статті 156, згідно з якими законопроект про внесення змін до

розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

4. В Конституції України передбачено лише окремі аспекти процедури внесення змін до неї. Зі змісту статті 155 Основного Закону України вбачається, що умовами прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, крім розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ є попереднє схвалення законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, розгляд його на наступній черговій сесії Верховної Ради України та голосування за нього не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до Конституції України, 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 (частина перша статті 158 Конституції України).

У Рішенні Конституційний Суд України вказав, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався Верховною Радою України на її черговій сесії, то на нього не поширюється вказане положення частини першої статті 158 Основного Закону України. Однак Конституційний Суд України не врахував, що таке тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“ допускає розгляд законопроекту про внесення змін до Конституції України на будь-якій черговій сесії Верховної Ради України після його попереднього схвалення,

блокує реалізацію положень частини першої статті 158 Конституції України щодо неможливості подачі до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту, оскільки від попереднього схвалення до розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України надається невизначений строк.

5. Відповідно до статті 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Конституційний Суд України, допускаючи можливість розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України, попередньо схваленого більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, на будь-якій пізнішій черговій сесії Верховної Ради України, не врахував, що в такому разі Верховна Рада України може невизначений строк не розглядати законопроект про внесення змін до Конституції України, поданий Президентом України з метою проведення системних реформ в межах реалізації передвиборчої програми чи народними депутатами України від опозиції.

З Рішення вбачається, що законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділів, зазначених у статті 155 Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, може бути розглянутий на будь-якій пізнішій черговій сесії Верховної Ради України будь-якого скликання. Внаслідок такого розуміння статті 155 Конституції України народні депутати України нового скликання та Президент України будуть обмежені у праві законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції України з питань, які вже перебувають на розгляді парламенту (законопроекти про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалені Верховною Радою України попереднього скликання).

Аналіз Регламенту Верховної Ради України свідчить про те, що в разі подання суб'єктом права законодавчої ініціативи одночасно двох окремих законопроектів про внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у статті 155, так і до розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції України (пов'язані законопроекти), зволікання з розглядом законопроекту про внесення змін до Конституції України, передбаченого статтею 155 Основного Закону України, яке допускається на підставі Рішення, може призвести до неможливості розгляду законопроекту про внесення змін до розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ (частина десята статті 149 Регламенту Верховної Ради України).

У резолютивній частині Рішення помилково зазначено про те, що чергова сесія парламенту має відбутися відповідно до положень розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України, оскільки розділ XIII Конституції України не регулює питання організації роботи Верховної Ради України, зокрема питання проведення сесій парламенту.

Конституційний Суд України, даючи тлумачення положенню „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, пов'язує визначення наступної чергової сесії з голосуванням не менш як двох третин від конституційного складу Верховної Ради України за законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Якщо наступною черговою сесією парламенту є сесія, на якій попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України підтримали не менше як триста народних депутатів України, то незрозуміло, якою є сесія, на якій попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України розглядався, але не набрав необхідної кількості голосів народних депутатів України. Конституційний Суд України застосував нову методику визначення наступної чергової сесії через кількість голосів народних депутатів України, відданих на підтримку законопроекту про внесення змін до Конституції



України. Проте очевидним є те, що законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, повинен розглядатися на наступній черговій сесії парламенту незалежно від того, скільки народних депутатів України проголосує за цей законопроект.

Тлумачення положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, що дав Конституційний Суд України, суперечить виробленим традиціям в розумінні та правозастосуванні статті 155 Конституції України та породжує правову невизначеність щодо строків розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України, крім розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“, що є порушенням принципу верховенства права.

У результаті багаторічної практики тлумачення законів у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії вироблено три основних правила, а саме: „правило буквального тлумачення“ (literal rule), „золоте правило тлумачення“ (golden rule) та „правило виключення шкоди“ (mischief rule). Конституційний Суд України, інтерпретуючи положення „на наступній черговій сесії Верховної Ради України“, яке міститься у статті 155 Конституції України, не дотримав „золотого правила тлумачення“, яке, зокрема, полягає в тому, що якщо слово має більше одного значення, то в тлумаченні має бути використане менш абсурдне з них. Будь-яке тлумачення не повинне приводити до парадоксальних та абсурдних результатів правозастосування, бо тоді втрачається сенс цього тлумачення.

Суддя  
Конституційного Суду України

**С. В. САС**