

## ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд) 16 грудня 2019 року надав Висновок № 8-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (далі – Висновок).

Не погоджуючись із цим Висновком, на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне викласти окрему думку.

### *1. Міркування щодо конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України*

Потреба в забезпеченні верховенства Конституції України та присяга судді Конституційного Суду зобов'язують мене вкотре наголошувати на тих вимогах, які, на мою думку, мають бути дотримані в конституційному процесі внесення змін до Основного Закону України.

Йдеться, зокрема, про таке.

По-перше, обов'язковою передумовою початку конституційного процесу внесення змін до Конституції України є *повага* до неї.

Щиро вважаю, що конституційний процес внесення змін до Основного Закону України, що ґрунтується на такому засновку, як удавана потреба „у виправленні недоліків та вад Конституції України“, приречений на поразку в контексті мети існування Основного Закону України, оскільки *неможливо гарантувати та захищати права і свободи людини і громадянина, конституційну демократію, її цінності та інститути шляхом дискредитації Конституції України.*

По-друге, Конституція України може бути змінена лише у разі існування обґрунтованої потреби в такій зміні.

З'ясування такої потреби можливе внаслідок проведення фахової дискусії та громадського обговорення мети внесення змін до Основного Закону України, їх змісту тощо. Важливо, що дискусія та обговорення мають *передувати* спробам внесення змін, а не виникати *post factum*.

По-третє, зміни, що пропонується внести до Конституції України, з одного боку, повинні забезпечити регулювання конституційних відносин (оскільки норми Основного Закону України є нормами прямої дії, ці зміни повинні бути якісними, чіткими та не порушувати системного зв'язку конституційних норм), з іншого боку – не повинні бути декларативними, зайвими та випадковими.

Недотримання зазначених вимог, що мають висуватися до конституційних змін, нівелює сенс конституційного процесу внесення змін до Основного Закону України, оскільки такі зміни є непотрібними та навіть шкідливими оскільки вони послаблюють Конституцію України.

Отже, Конституція України може бути змінена, підтвердженням чого є положення її розділу XIII та національна конституційна практика. Водночас, зрозуміло, що такі зміни не можуть розглядатися лише як політична реакція на

події сьогодення без урахування існування інших, передусім правових, передумов для внесення таких змін.

## ***2. Щодо ризиків для конституційної демократії та парламентаризму***

Події останніх років підтверджують, що такі цінності та інститути конституційної демократії, як *права і свободи людини і громадянина, верховенство права, поділ влади* та подібні явища, в значній кількості країн або вже грубо та брутально атаковані, або піддані значним ризикам таких посягань.

У цьому контексті слід пам'ятати, що конституційна демократія не є, по-перше, раз та назавжди встановленим явищем для будь-якої країни світу та, по-друге, остаточною метою еволюції права, а є лише універсальним механізмом забезпечення реалізації та гарантії *прав і свобод людини і громадянина* як основної та остаточної мети функціонування конституційної демократії. У зв'язку з цим механізм конституційної демократії потребує повсякчасних зусиль для свого збереження, розвитку та функціонування.

Україна, звісно, не є винятком у системі ризиків для функціонування конституційної демократії, тому спроби внесення змін до Конституції України завжди потрібно розглядати в аспекті питання, чи не завдасть це шкоди конституційній демократії, певним конституційним цінностям та інститутам.

З цих міркувань, на мою думку, законопроект про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) (далі – Законопроект) створює значні ризики як для конституційної демократії у цілому, так і для окремих конституційних цінностей та інститутів.

Крім того, оцінюючи Законопроект *у сукупності з іншими законопроектами* щодо внесення змін до Основного Закону України, які були подані до Конституційного Суду України у вересні 2019 року, можна констатувати наявність ризиків для українського парламентаризму у цілому, що

як наслідок у разі внесення всіх запропонованих змін до Основного Закону України з великою імовірністю спровокує зміни в поділі влади в Україні та розбалансування системи стримувань і противаг, *без існування яких функціонування справжньої конституційної демократії є неможливим.*

### ***3. Щодо вад Висновку Конституційного Суду***

Констатуючи у Висновку відповідність положень Законопроекту нормам Основного Закону України, Конституційний Суд вказав на ряд застережень:

– „... інші положення Конституції України, зокрема її статей 150, 151, визначають певну кількість народних депутатів України та передбачають право народних депутатів України, щонайменше сорока п'яти, тобто однієї десятої від конституційного складу Верховної Ради України, на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням та конституційним зверненням. Тобто у такому випадку, зі зменшенням конституційного складу Верховної Ради України, не відбувається домірного зменшення кількості народних депутатів України, внаслідок чого ускладнюється можливість їх звернення до Конституційного Суду України, *що може призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина.*

Пропоноване Законопроектом положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України до трьохсот народних депутатів України повинне розглядатись у взаємозв'язку з тими положеннями Основного Закону України, які визначають певну (конкретну) кількість народних депутатів України. При внесенні таких змін *має бути дотримана відповідна домірність та збережена системність усіх положень Конституції України“* (абзаци сьомий та восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини);

– „... вилучення з частини першої статті 76 Конституції України положення „на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування“ зі збереженням у інших нормах Основного Закону

України такого ж положення *створить неузгодженість між цими положеннями* та може надати можливість відійти від вимог, передбачених у частині першій статті 71 Конституції України, і на законодавчому рівні закріпити будь-які засади виборів народних депутатів України“ (абзац дванадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини);

– „... пропонуване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України *спричинить юридичну невизначеність* щодо кола осіб, які можуть бути кандидатами у народні депутати України, оскільки неможливо буде встановити можливість участі у виборах до Верховної Ради України громадян України, які на момент реєстрації кандидатом у народні депутати України ще не досягли двадцяти одного року або проживали в Україні менше п'яти років, однак до моменту встановлення результатів виборів можуть такого віку досягти або може настати п'ятирічний строк їх проживання в Україні.

З огляду на зазначене пропонуване Законопроектом положення частини другої статті 76 Конституції України *може призвести до обмеження*, порівняно з частиною другою статті 76 Конституції України, конституційного права окремих громадян України бути обраними до Верховної Ради України“ (абзаци шостий та сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

– „Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. З огляду на це *немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України*“ (абзац восьмий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини);

– „У разі ухвалення пропонуваного Законопроектом пункту 17 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України *виникне суперечність між положеннями зазначеного пункту та положеннями частини першої статті 90 Конституції України*, якими врегульовано припинення

повноважень Верховної Ради України. Застосування пункту 17 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України може призвести до розриву в часі між моментом (днем) припинення повноважень парламенту і моментом (днем) набуття їх новообраним парламентом, а отже, *до порушення конституційного принципу безперервності функціонування законодавчої влади*“ (абзац п'ятий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

Відповідно до частини другої статті 147 Конституції України діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах **верховенства права**, незалежності, колегіальності, гласності, **обґрунтованості** та обов'язковості увалених ним рішень і висновків. З урахуванням наведених застережень, окремо та в сукупності, Конституційний Суд, на мою думку, мав надати інший за змістом Висновок, а саме про те, що Законопроект **не відповідає вимогам частини першої статті 157 Основного Закону України**.

Відсутність такої логічної послідовності у Висновку є його основною вадою, що завадила мені його підтримати.

Суддя  
Конституційного Суду України

