



С У Д Д Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

СТРИЖАК Андрій Андрійович

01033, м.Київ-33, вул. Жилинська, 14

тел. 238-10-39, 238-10-62

16.10.2006р. № 336-16/683

Президенту
Національного університету
«Києво-Могилянська Академія»

В.Брюховецькому

Шановний В'ячеславе Степановичу!

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 47 народних депутатів України щодо неконституційності Закону України «Про внесення зміни до розділу IV Прикінцеві та перехідні положення Закону України “Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 року.

У зв'язку із здійсненням попередньої підготовки матеріалів у цій справі для її розгляду Конституційним Судом України і відповідно до статті 19 Закону України “Про Конституційний Суд України” надсилаю копію зазначеного конституційного подання та прошу висловити позицію вчених-фахівців Університету щодо суті тверджень, викладених у конституційному поданні.

Буду вдячний за відповідь у найкоротші терміни.

Додаток: копія конституційного подання на 3 аркушах.

З повагою

Суддя-доповідач

А.Стрижак



14.12.06 № _____

на № _____

Судді Конституційного суду України
п. А. А. Стрижаку

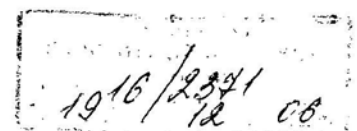
Шановний Андрію Андрійовичу!

На Ваш запит № 336-16/693 від 16.10.06 р. надсилаю Науково-правовий висновок з приводу конституційного подання 47 народних депутатів України щодо неконституційності Закону України "Про внесення зміни до розділу IV Прикінцеві та перехідні положення Закону України "Про Конституційний Суд України" від 4 серпня 2006 року, підготовлений факультетом правничих наук Національного університету "Києво-Могилянська академія".

Додаток: Висновок на 7 аркушах

З повагою,

А. Мелешевич,
декан факультету
правничих наук НаУКМА



23

**Юридичний висновок щодо конституційності
Закону України
„Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення”
Закону України „Про Конституційний Суд України”
від 4 серпня 2006 року**

4-го серпня 2006 року Верховною Радою України було прийнято Закон України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про Конституційний Суд України” (далі – Закон „Про внесення змін”). 16-го жовтня до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 47 народних депутатів України щодо неконституційності Закону України „Про внесення змін”.

18-го жовтня 2006 року Конституційний Суд України звернувся до вчених-фахівців Національного університету „Києво-Могилянська академія” з проханням висловити позицію щодо суті тверджень, викладених у конституційному поданні. В конституційному поданні народні депутати України ставлять питання про конституційність Закону „Про внесення змін”, який, на їхню думку, суперечить Конституції України.

Опрацювавши звернення Конституційного Суду України, робоча група факультету правничих наук Національного університету „Києво-Могилянська академія” дійшла висновку, основні положення якого викладаються нижче.

Відповідно до положень, запропонованих Законом України „Про внесення змін”, юрисдикція Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) не поширюється на закони України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності. Робоча група факультету правничих наук НаУКМА вважає, що такі положення Закону „Про внесення змін” суперечать ст.ст. 6, 8, 19, 124, 147, 150 Конституції України, що дає підстави для визнання його неконституційним.

1. Згідно зі ст. 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними,

Додаток
до № 16/234
- " 19" / 12 06_р.

втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Виходячи з положень Конституції України Конституційний Суд України здійснює попередній та наступний конституційний контроль. Попередній контроль застосовується, зокрема, щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України і має на меті встановити їхню відповідність визначеним статтям Конституції України. Наступний конституційний контроль Конституційний Суд України здійснює щодо актів, які набрали юридичну силу, і за такого контролю застосовується весь спектр критеріїв конституційності, зазначений у ст. 152 Конституції України. Зрозуміло, що наступний контроль Конституційного Суду України може реалізовуватися виключно після розгляду, ухвалення або набрання законом чинності. Попередній конституційний контроль здійснюється по відношенню до законопроектів про внесення змін до Конституції України. Виходячи зі ст. 159 Конституції України попередній контроль стосується відповідності даних законопроектів вимогам лише двох статей Конституції України – ст.ст. 157 та 158. Невідповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України ширшому переліку статей Конституції України априорі не може бути проявом неконституційності враховуючи саму природу будь-якого законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Наступний конституційний контроль застосовується Конституційним Судом України до актів, на які поширюється його компетенція. Так, згідно з ч. 1 ст. 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Виходячи з Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14 жовтня 2003 року актами, прийнятими Верховною Радою України, є результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції, які мають форму законів, постанов тощо і приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України. Вжитий у ст. 150 Конституції України термін „правові акти” вказує на юридичний характер актів парламенту України, які можуть підлягати наступному конституційному контролю, тобто характеристикою правових актів є настання з їх прийняттям певних правових наслідків.

25

Безумовно, що до правових актів Верховної Ради України в розумінні ст. 150 Конституції України належать і закони про внесення змін до Конституції України, оскільки, по-перше, вони належать до категорії законів, і Конституція України не містить іншого терміну, крім терміни „закон”, „законопроект”, на позначення законів про внесення змін до Конституції України, по-друге, відповідні закони є правовими актами як результати волевиявлення парламенту України відповідно до його компетенції, що породжують правові наслідки (на що вказують норми п.1 ч.1 ст. 85, ст. 91 та Розділу XIII Конституції України).

Таким чином, підстав для обмежувального тлумачення термінів „закони” і „правові акти Верховної Ради України” з метою виключення з цих понять законів про внесення змін до Конституції України не вбачається.

Відповідно до ч. 1 ст. 152 Основного Закону України закони та інші правові акти визнаються неконституційними, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Попередній конституційний контроль законів про внесення змін у Конституцію України не дає можливості контролювати конституційність процедури розгляду, ухвалення набрання чинності вказаними законами, а також не гарантує того, що після отримання Верховною Радою України висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України в законопроект не буде внесено певних змін і схвалено як закон, що стає частиною Конституції України, без звернення до Конституційного Суду України для надання додаткового висновку (тобто всупереч Рішенню Конституційного Суду України № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року).

Тому лише наступний конституційний контроль дає можливість гарантувати повне додержання конституційної процедури розгляду, ухвалення, набрання чинності законами про внесення змін до Конституції України та контролювати дотримання Верховною Радою України вимог ст.ст. 157 і 158 Конституції України в процесі внесення змін до неї вже після отримання Верховною Радою України висновку Конституційного Суду України згідно зі ст. 159 Конституції України.

Наявність закріпленого в нормах Конституції України попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін у Конституцію України не виключає можливість здійснення наступного формального конституційного контролю таких законопроектів. Закони про внесення змін до Конституції України підпадають під категорію правових актів, щодо яких допустимий наступний конституційний контроль Конституційним

Судом України. Під час здійснення такого контролю Конституційним Судом України можуть бути досліджені питання про додержання встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Конституційний Суд України не може приймати рішення щодо неконституційності змісту Законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, на підставі невідповідності Конституції України, оскільки Закони України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, стають невід'ємною частиною Конституції України. Однак це не обмежує права Конституційного Суду України здійснювати наступний конституційний контроль законів про внесення змін до Конституції України незалежно від набрання ними чинності – стосовно додержання встановленої Конституцією України процедури їх прийняття.

Якщо закон про внесення змін до Конституції України було схвалено Верховною Радою України, і він набрав чинності, але існують сумніви щодо додержання процедури прийняття Закону, то його легітимність презюмується, але ця обставина не є перешкодою для здійснення наступного формального конституційного контролю. Адже, вирішуючи питання додержання конституційної процедури, Конституційний Суд України разом із цим, фактично, вирішує питання легітимності закону про внесення змін до Конституції України.

Повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення судово-конституційного контролю у тому числі і законів, законопроектів про внесення змін до Конституції України визначені, зокрема, ст.ст. 150, 152, 159 Конституції України, і Верховна Рада України не може змінювати обсяг встановлених Основним Законом повноважень Конституційного Суду України.

Отже, Законом України № 79-V „Про внесення змін до розділу IV Прикінцеві та перехідні положення Закону України „Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 р. Верховна Рада України обмежила можливості здійснювати наступний конституційний контроль законів про внесення змін в Конституцію України, який вбачається необхідним і можливість здійснення якого впливає зі ст.ст. 150 та 152 Конституції України.

2. Окрім відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157, 158 Конституції України, для з'ясування легітимності досліджуваного Закону „Про внесення змін” необхідно перевірити, чи дотримана конституційна процедура його прийняття.

Згідно із Пояснювальною Запискою до проекту Закону України „Про внесення змін” (надалі – „Пояснювальна записка”) метою прийняття даного Закону було „уточнення меж юрисдикції Конституційного Суду України” (п. 2 Пояснювальної записки). Відповідно до обґрунтування необхідності прийняття Закону „Про внесення змін” (п.1 Пояснювальної записки) даний закон приймався з метою виключення випадків розгляду Конституційним Судом України питань щодо конституційності норм Конституції України.

Прийняттям Закону України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 року Верховна Рада України позбавила Конституційний Суд України можливості визнання неконституційними законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, з будь-яких підстав, у тому числі стосовно додержання конституційної процедури прийняття. Отже, цим законом Верховна Рада України не „уточнила межі юрисдикції Конституційного Суду України”, як зазначено в Пояснювальній записці, а обмежила таку юрисдикцію.

Верховна Рада України має право і зобов’язана, зокрема на підставі п. 14 ч. 1 ст. 92 та ст. 153 Конституції України, визначати законом організацію і порядок діяльності Конституційного Суду України та розкривати й деталізувати його статус в системі органів державної влади. Але при цьому, Верховна Рада України не може законом звужувати компетенцію Конституційного Суду України, яка визначена Конституцією України. Уточнення компетенції Конституційного Суду України може відбуватися лише шляхом внесення змін до Конституції України.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Частина 2 статті 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України. Ані Конституція України, ані закони України не передбачають можливості обмеження повноважень судової гілки влади законодавчою.

Зазначені статті забезпечують дію системи стримувань і противаг щодо здійснення владних функцій Верховною Радою України, що, зокрема, передбачає можливість контролю Конституційним Судом України її законотворчої діяльності. Обмеження права здійснювати такий контроль необхідно розглядати як порушення системи стримувань і противаг між

гілками влади на користь законодавчого органу, яке відкриває шлях до свавілля парламенту України при прийнятті законів про внесення змін до Конституції України.

Наявність незалежної судової влади є невід'ємним елементом механізму стримувань і противаг (згідно зі ст.ст. 124, 126, 129 Конституції України). Основними функціями судової гілки влади є правосуддя і контроль, обмеження цих функцій судів є неприпустимим (ч. 2 ст. 124 Конституції України, що також підтверджується Рішенням Конституційного Суду України № 15-рп/2002 від 9 липня 2002 року).

Частина 1 статті 147 Конституції України встановлює існування в Україні спеціального органу в системі судової влади – Конституційного Суду України, який має контролювати конституційність правових актів і на який поширюються всі аспекти правового статусу органу судової влади. Вирішуючи питання конституційності правових та інших актів органів влади, Конституційний Суд України контролює їх діяльність з метою запобігання і усунення порушень Конституції України, зокрема порушень Верховною Радою України конституційної процедури при прийнятті законів про внесення змін до Конституції України.

Таким чином, Закон України „Про внесення змін до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 року слід визнати таким, що не відповідає вимогам ст.ст. 6, 19 Конституції України.

3. Закон „Про внесення змін” слід визнати неконституційним також на тій підставі, що ним обмежуються конституційні права інших суб'єктів, окрім власне Конституційного Суду України. Згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України питання конституційності розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Після прийняття парламентом України Закону „Про внесення змін” зазначені суб'єкти більше не можуть звернутися з конституційним поданням про визнання неконституційним закону про внесення змін до Конституції України, який набрав чинності, оскільки Верховною Радою України обмежено право Конституційного Суду України виносити рішення з таких питань. Навіть якщо закон про внесення змін до Конституції України було прийнято з порушенням встановленої Конституцією України процедури та з перевищенням конституційних повноважень Верховною Радою України, такий закон не може бути переглянуто. Це є не тільки

обмеженням повноважень Конституційного Суду України, але й звуженням прав суб'єктів, звернення до Конституційного Суду України.

Таким чином, робоча група прийшла до таких висновків :

Закон України № 79-V „Про внесення змін до розділу IV Прикінцеві та перехідні положення Закону України „Про Конституційний Суд України” від 4 серпня 2006 р. порушує механізм стримувань і противаг у системі органів державної влади України та всупереч Конституції України обмежує право Конституційного Суду України на конституційний контроль правових актів Верховної Ради України, закладений в нормах Основного Закону України, а також звужує права суб'єктів звернення до Конституційного Суду України. Тобто Закон „Про внесення змін” суперечить ст.ст. 6, 8, 19, 124, 147, 150 Конституції України, і є підстави для визнання його неконституційним.

Даний висновок підготовлено робочою групою факультету правничих наук Національного університету "Киево-Могилянська Академія" у складі: Андрій Мелешевич, Ph.D., декан факультету правничих наук, професор; Ольга Бурлаченко, Юлія Ващук, Роман Головенко, Крістіна Кашуба, Станіслав Куценко, Володимир Сологуб, магістри факультету правничих наук.

Андрій Мелешевич, Ph.D.

декан факультету правничих наук, професор