

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України „Про Конституційний Суд України“ (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V)

(справа про повноваження Конституційного Суду України)

На підставі статті 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України „Про Конституційний Суд України“ (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V) (далі – Рішення).

Конституційний Суд України у Рішенні ухвалив таке:

– визнати такими, що не відповідає Конституції України (є неконституційними), положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V), згідно з яким юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності;

– припинити конституційне провадження у справі в частині перевірки на відповідність статті 126 Конституції України Закону України „Про внесення зміни до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 4 серпня 2006 року № 79-V.

Обгрутовуючи пункт 1 резолютивної частини Рішення щодо неконституційності положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V), згідно з яким юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, **Конституційний Суд України послався на висновок**, який міститься у абзацах п'ятому, шостому підпункту 3.1

пункту 3 мотивувальної частини Рішення про те, що Верховна Рада України, здійснюючи законотворчу діяльність, може врегульовувати питання щодо єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні лише в межах її конституційних повноважень, передбачених статтею 153 Конституції України, а саме визначати порядок організації і діяльності Конституційного Суду України та процедуру розгляду ним справ, а тому прийняла цей Закон з порушеннями положень статей 147, 150 Основного Закону України. Зміна визначених Конституцією України повноважень Конституційного Суду України може здійснюватися лише шляхом внесення змін до неї. Тому такий висновок суперечить висновку Конституційного Суду України, зробленому ним у абзаці третьому підпункту 3.2 пункту 3 Рішення про те, що Конституція України (стаття 150) не містить застережень щодо можливості здійснення наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України. Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

1. Тільки установча влада може змінити засади устрою суспільства і держави. У зміст установчої влади закладається право приймати Конституцію України або вносити до неї зміни і таким чином створювати ті основи суспільного і державного устрою, який обирає для себе народ. Приймаючи Конституцію України, Верховна Рада України діяла як орган установчої, а не законодавчої влади. За своєю правовою природою Конституція України є актом установчої влади Українського народу, і саме на її визнанні актом установчої влади народу ґрунтується особливий порядок її прийняття та внесення змін до неї.

Конституція України надала вказаному саме в ній органу державної влади – Верховній Раді України – повноваження діяти як органу установчої влади при внесенні змін і доповнень до неї (Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України).

Конституція України як Основний Закон України (саме такий її статус визначено в преамбулі) є правовою основою держави, юридичною базою для розвитку українського законодавства, а не різновидом звичайних законів.

Виключний статус Конституції України підтверджується особливим передбаченням в ній порядком внесення до неї змін, який визначено у її розділі XIII. Особливостями внесення змін до Конституції України є вичерпний перелік суб'єктів, яким надано

право законодавчої ініціативи подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до неї та право конституційного контролю за таким законопроектом; процедура схвалення та його прийняття (статті 154, 155, 156, 159 розділу XIII Конституції України).

Аналіз положень Конституції України (пункту 1 частини першої статті 85, розділу XIII) свідчить про те, що внесення змін до неї здійснюється органом установчої влади. Внесення змін до Конституції України – це цілісна і завершена процедура, яка врегульована розділом XIII Конституції України і не допускає можливості використання при розгляді цих законопроектів інших, ніж встановлено в розділі XIII, законодавчих процедур, зокрема щодо порядку їх прийняття та набуття чинності.

Закони про внесення змін до Конституції України як акти установчої влади офіційно оприлюднюються і набувають чинності в тому ж порядку, що й сама Конституція України з урахуванням її загальних положень щодо правової держави і верховенства права (Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України). Таким чином, вносячи зміни до Конституції України, Верховна Рада України приймає акт, який за своєю юридичною природою є актом установчої влади.

2. Визнання на конституційному рівні різної правової природи звичайних законів і законів, якими вносяться зміни до Конституції України, закріплено в статті 85 Конституції України, яка розмежує повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених її розділом XIII (пункт 1 частини першої), як актів установчої влади та прийняття законів (пункт 3 частини першої) як актів законодавчої влади. Закони про внесення змін до Конституції України є конституційними законами та мають таку ж силу і правову природу, як і Конституція України.

У розділі XIII Конституції України – в частині першій статті 158 – йдеться про закон як про рішення щодо прийнятого законопроекту про внесення змін до Конституції України, тобто тут термін „закон“ застосовано як рішення Верховної Ради України, до якого це слово стосується, а не в значенні терміна „закон“ як нормативного акта вищої юридичної сили, який у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини та є базовим, стабільним нормативним актом, що діє до його відміни у встановленому законом порядку.

Як орган установчої влади Верховна Рада України вносить зміни до Конституції України, а не приймає їх, а як орган законодавчої влади вона приймає закони України, в тому числі і про внесення змін до законів.

Зміни до закону, в тому числі до Конституції України, вносяться з метою конкретизації, усунення прогалин, деталізації або відміни (скасування) окремих частин базового закону, а тому закон про внесення змін має функціональне призначення – обслуговує базовий закон, який зв'язаний з ним змістовно і концептуально, і служить як форма для трансформації (перенесення) вказаних у ньому змін до базового закону чи Конституції України. Положення закону про внесення змін до окремого закону після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою базового закону – окремими його положеннями, що підтверджується правовою позицією Конституційного Суду України, за якою „положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію“ (Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, Закону України „Про внесення зміни до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008.

Структура закону про внесення змін до закону суттєво відрізняється від структури базового закону, оскільки ним не врегульовуються будь-які суспільні відносини, на що спрямований базовий закон як нормативний акт вищої юридичної сили, а лише усуваються певні перешкоди, правові прогалини, колізії тощо у вже врегульованих базовим законом суспільних правовідносинах або змінюються, доповнюються, вилучаються окремі положення базового закону, підвищується ефективність його дії (в тому числі це стосується основного закону держави – Конституції України).

3. Конституційний Суд України повинен здійснювати свої повноваження у закріплених Конституцією України межах згідно із законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України) та визначеної Конституцією і законом України юрисдикції. В абзаці третьому підпункту 3.2 пункту 3 Рішення зроблено висновок про те, що Конституція України (стаття 150) не

містить застережень щодо можливості здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України. Такий висновок суперечить положенням частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України. Конституційний Суд України дійшов хибного висновку на базі принципу „дозволено все, що не заборонено законом“, який стосується громадян, а не принципу „дозволено все у встановлених Конституцією межах, відповідно до законів України“, який стосується органів законодавчої, виконавчої та судової влади (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Конституції України).

Повноваження Конституційного Суду України передбачені статтями 147, 150, 151, 159 Основного Закону України, статтями 3, 13, 14, Прикінцевими та перехідними положеннями Закону України „Про Конституційний Суд України“. Межі повноважень Конституційного Суду України як органу судової влади, відповідно до зазначених норм, визначаються виключно основним законом держави, а порядок організації і діяльності щодо реалізації повноважень, процедура розгляду ним справ згідно зі статтею 153 Конституції України визначаються законом.

Однією з особливостей змін до Конституції України, як зазначалося, є те, що після набрання ними чинності вони стають невід’ємною складовою Конституції України – окремими її положеннями, і набувають такої ж найвищої юридичної сили, як і всі інші її положення. Тобто закон України про внесення змін до Конституції України є лише способом внесення зазначених змін до цієї Конституції і з набранням ним чинності його положення в частині змін до Конституції України набувають її статусу. У зв’язку з цим такий закон не може перевірятися Конституційним Судом України на предмет конституційності, бо, інакше, Конституційний Суд України здійснюватиме конституційний контроль чинних норм Основного Закону України, акта установчої влади.

Розділ XIII Конституції України та інші її положення не встановили повноважень Конституційного Суду України здійснювати конституційний контроль щодо Конституції України чи окремих її положень, у тому числі наступний конституційний контроль щодо відповідності змін до Конституції України Основному Закону України.

Основним Законом України Конституційний Суд України не наділений повноваженнями конституційного контролю за діями установчої влади щодо порушення встановленої Конституцією

України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України, який з набранням чинності вичерпав свою дію. Рішенням Конституційний Суд України вийшов за межі своїх повноважень і наділив себе додатковими, не передбаченими Конституцією України, повноваженнями щодо контролю за положеннями Конституції України та нечинними законами, що вичерпали свою дію.

Пункт 1 частини першої статті 150 Конституції України відносить до повноважень Конституційного Суду України вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність), зокрема, законів та інших правових актів Верховної Ради України. Зазначене конституційне положення треба розуміти так, що предметом розгляду Конституційного Суду України можуть бути лише ті закони, які прийняті Верховною Радою України відповідно до пункту 3 частини першої статті 85, підписані Президентом України, оприлюднені та набрали чинності у порядку, передбаченому статтею 94 Конституції України. Щодо законів про внесення змін до Конституції України, то вони, як зазначалося, є винятком з наведеного вище конституційного припису (Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України).

4. Термін „повноваження“ Конституційного Суду України не є тотожним терміну „юрисдикція“ Конституційного Суду України, вони відрізняються між собою за обсягом. Повноваження – це сукупність прав і обов’язків державних органів, закріплених за ними у встановленому законами порядку для здійснення покладених на них функцій (напрямів або видів діяльності). Термін „повноваження“ близький за своїм значенням до терміна „компетенція“.

Юрисдикція [лат. *jurisdictio*] – встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади розглядати та вирішувати правові спори і справи щодо певного кола питань, давати правову оцінку чомусь (об’єкту юрисдикції) з так званої їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. Зміст її полягає в реалізації судом повноважень щодо певного кола питань.

В статтях 150, 151, 159 Конституції України закріплено вичерпний перелік об’єктів конституційної юрисдикції, на які поширюються повноваження Конституційного Суду України щодо їх перевірки на конституційність, який кореспондується з положеннями пункту 3 розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону

України „Про Конституційний Суд України“. Згідно зі статтею 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) об'єктів конституційного контролю, офіційне тлумачення Конституції України та законів України, а за статтею 151 Конституції України — надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість та щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

5. У розділі XIII Конституції України „Внесення змін до Конституції України“ передбачено попередню конституційну перевірку законопроекту про внесення змін до Конституції України (стаття 159) і тільки на предмет відповідності вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. Тобто юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на статтю 159 Конституції України в межах статей 158 і 159, тут має місце попередній конституційний контроль (Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України). За вимогами цього контролю заборонено вносити зміни до Конституції України, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; заборонено зміни Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 157 Конституції України); визначено процедуру подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, якщо останній розглядався Верховною Радою України і закон не був прийнятий, згідно з якою обмежується термін подання цього законопроекту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо нього; обмежено кількість змін одних і тих же положень Конституції України, за якими Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті ж положення Конституції України (стаття 158).

Аналіз розділу XIII Конституції України дає підстави дійти висновку, що при встановленні повноважень Конституційного Суду України щодо здійснення попереднього конституційного контролю на відповідність законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 Конституційному Суду України не надано право здійснювати наступний конституційний контроль за змінами до Конституції України на предмет їх конституційності,

внесеними відповідними законами, які після набрання ними чинності стали її окремими положеннями, і таких повноважень не закріплено у статті 150 Конституції України.

6. Зміни, які були внесені Законом України від 4 серпня 2006 року, за якими 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, є логічним розвитком конституційних норм, що визначають статус Основного Закону України і конкретизують повноваження Конституційного Суду України. Ці зміни не обмежують його повноваження, спрямовані на удосконалення організації і порядку діяльності органу конституційної юрисдикції, зокрема меж його юрисдикції щодо змін до Конституції України, внесених відповідними законами, і не стосуються повноважень суду. За логікою ними уточнено юрисдикцію Конституційного Суду України.

Юрисдикція Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) не поширювалася на акти установчої влади, якими є як чинна Конституція України, окремі її положення, так і зміни до Конституції України, що набрали чинності.

Зміни до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“, за якими юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на „закони України, крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності“, кореспондуються з положенням пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України, а саме: Президент України „має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України)“.

Пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів. Стаття 153 Конституції України передбачає, що порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом. Отже, коло питань, яке за своєю правовою природою підлягає законодавчому регулюванню, входить у повноваження саме органу законодавчої влади і відповідає конституційному принципу поділу державної влади, закріпленому в статті 6 Конституції України й конкретизованому в інших статтях,

які окреслюють сферу законодавчого регулювання в системі правосуддя в Україні.

Ухвалення нової редакції підпункту 1 пункту 3 розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“ шляхом нормативного врегулювання належить до компетенції Верховної Ради України і відповідає конституційним засадам здійснення законодавчої влади. Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи Закон України „Про внесення зміни до розділу IV „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про Конституційний Суд України“, діяла на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України) та зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Питання прийняття законів, як і внесення до них змін, Конституцією України віднесено до повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України без достатніх на те підстав дійшов висновку про те, що положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України „Про Конституційний Суд України“ від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79–V), згідно з яким юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, не відповідає Конституції України (є неконституційним).

7. Конституційний Суд України протиставив положення пункту 1 частини першої статті 85, розділу XIII Конституції України положенням пункту 3 частини першої статті 85, розділу XII Конституції України і таким чином Рішенням **поставив під сумнів** легітимність зазначених положень Конституції України, **що виходить за межі його повноважень.**

Рішення не узгоджується зі статтями 150, 152 Конституції України, за якими до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних нормативно-правових актів, та з рядом правових позицій

Конституційного Суду України стосовно того, що Конституційному Суду України непідвідомчі правові акти, які вичерпали свою дію та втратили чинність (Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001, Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, ухвали Конституційного Суду України від 1 березня 2001 року № 7-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 39-у/2001, від 12 січня 2005 року № 2-у/2005, від 19 червня 2008 року № 19-у/2008, від 24 червня 2008 року № 24-у/2008, від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 21 листопада 2007 року № 48-уп/2007.

Рішення не узгоджується також з правовою позицією, викладеною Конституційним Судом України у Рішенні від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002, за якою „відповідно до частини другої статті 147 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України). Перелік актів, щодо конституційності яких Конституційним Судом України здійснюється перевірка, визначено у частині першій статті 150 Конституції України“. Аналіз положень цих статей Конституції України свідчить, що до „законів“, про які йдеться в частині другій статті 147, частині першій статті 150, частині першій статті 152 Конституції України, належать, зокрема, чинні закони України, а не окремі положення Конституції України.

Рішенням закладено суперечність у правових позиціях Конституційного Суду України, що є неприпустимим з огляду на те, що зміни до розділу XII Конституції України, в якому закріплено положення щодо юрисдикції Конституційного Суду України, не вносилося з часу прийняття Конституції України.

Суддя
Конституційного Суду України

М. А. МАРКУШ