



235

СУД Д Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

МАРКУШ Марія Андріївна

01033, м. Київ-33, вул. Жилианська, 14

тел. 238-11-13, 238-10-66

16.07.2004 № 331-16/898

**ДЕКАНУ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. І. ФРАНКА
БОЙКО А. М.**

79000, м. Львів, вул. Університетська, 1

ШАНОВНИЙ АНДРІЮ МИХАЙЛОВИЧУ!

У Конституційному Суді України, в стадії попередньої підготовки до розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України, знаходяться матеріали справи за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року (№ 2222 - IV) та Закону України "Про внесення змін до розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Конституційний Суд України" від 4 серпня 2006 року № 79-V.

Відповідно до частини другої статті 19 Закону України "Про Конституційний Суд України" прошу Вас висловити правову позицію щодо питань, викладених у конституційному поданні 102 народних депутатів України.

В розрізі висловленої правової позиції прошу дати відповідь щодо таких положень:

- про правову природу законів про внесення змін до законів;
- про правову природу законів про внесення змін до Конституції;
- функціональне призначення законів про внесення змін до законів;
- функціональне призначення законів про внесення змін до Конституції;

- теоретичні аспекти дії законів про внесення змін до законів та законів про внесення змін до Конституції у часі;
- спільні риси та відмінності між базовим законом та законом про внесення змін до закону, особливості закону про внесення змін до Конституції в тому числі щодо структури його побудови;
- теоретичні аспекти повноважень Конституційного Суду України щодо попереднього та наступного конституційного контролю на предмет конституційності Конституції України чи окремих її положень.

Додаток: копія конституційного подання на 14 аркушах.

З повагою

Суддя-доповідач

Маркуш М.А.

ВИСНОВОК

кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка щодо питань, сформульованих у конституційному поданні 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (№ 222-IV) та Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 4 серпня 2006 року № 79-V

Вельмишановна Маріє Андріївно!

На Ваш Лист від 16 липня 2007 року відповідаємо, що більшість питань, порушених у конституційному поданні є недостатньо теоретично розробленими та мають дискусійний характер. Положення чинного законодавства України не визначають чітко ієрархії законів України та їх статус.

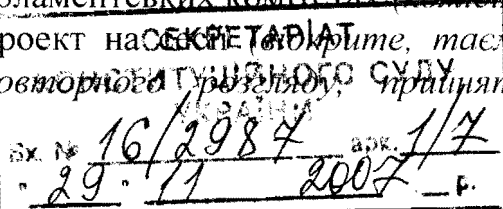
Тому, на нашу думку, відповідаючи на поставлені питання, основну увагу слід звертати на зміст чинних положень Конституції України.

1) Щодо правової природи законів про внесення змін до законів

Згідно з ч.2 ст.8 Конституції України Конституція має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Таким чином, у системі нормативно-правових актів України закони посідають місце між Конституцією України та підзаконними нормативними актами.

Правова природа законів про внесення змін до законів, на наш погляд, обумовлюється низкою їх особливостей, зокрема:

- предметом регулювання такого закону (Так, статтю 92 Конституції України встановлено перелік предметів регулювання закону: «виключно законами України визначаються» (всього 22 пункти) та «виключно законами встановлюються» – перелік у 8 пунктів. Як бачимо, законами регулюються найважливіші суспільні відносини).
- суб'єктом реалізації (адресатом);
- територією та тривалістю їх дії;
- суб'єктом законодавчої ініціативи та порядком ініціювання законопроекту: хто вніс або має виключне право вносити законодавчу ініціативу з приводу прийняття відповідного закону (Для прикладу, відповідно до пункту 6 статті 116 Конституції України лише Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України);
- який порядок опрацювання проекту у парламентських комітетах (комісіях);
- особливостями голосування за законопроект на сесії Верховного Суду, кількість голосів, за процедурою повторного розгляду, пріоритетність



- пакетом, у процедурі одноразового відступу від Регламенту тощо). Слід розрізняти і той політико-правовий факт, чи законопроект є прийнятий на сесії, чи на Всеукраїнському референдумі;
- особливостями підписання Президентом України прийнятого Верховною Радою України законопроекту на сесії (чи була використана процедура накладення вето);
 - суб'єктом, що підписав прийнятий закон;
 - процедурою офіційного оприлюднення тощо.

Звичайно зміст поняття «**правова природа законів про внесення змін до законів**» може охоплювати й інші характерні особливості, якщо вони брались до уваги законодавцем. Наприклад, у законодавчій практиці траплялись випадки, і це передбачалося чинними на той час конституційно-правовими нормами, коли окремих вид законів (*про ратифікацію*) підписувався лише Головою Верховної Ради, або закони які змінювалися актами Уряду (*період, коли Кабінет Міністрів України приймав Декрети*), або ж коли на Закон України накладалось вето Президентом України понад один раз (*Закон «Про місцеві державні адміністрації»*).

Свого часу законодавцем було зроблено спробу врегулювати практику розробки та прийняття законів України через прийняття Закону про нормативні акти. Проект такого закону було підготовлено, проте він пройшов лише перше читання.

Отже, закони займають основне місце в системі нормативно-правових актів. Їх провідне становище обумовлюється такими основними ознаками:

- приймаються тільки народом, або законодавчим органом, тобто установчою владою;
- володіють вищою юридичною силою;
- регулюють найбільш важливі, основоположні відносини;
- містять норми первинного характеру і т.д.

Провідні теоретики кафедри теорії і історії держави і права вважають, що правова природа законів про внесення змін до законів нічим не відрізняється від правової природи «звичайних» законів. Проте у нас на кафедрі не розділяють цієї позиції (доц. Бориславський Л.В.)

2) Щодо правової природи законів про внесення змін до Конституції

Певний інтерес викликає розмежування законів у залежності від їх значимості в системі чинного законодавства: конституційні і звичайні. У конституційній практиці України поки що немає законодавчо визначеної категорії «конституційний закон». Виокремлення такого, як правило, обґрунтовується його предметом регулювання. Проте нам видається, що даний вид законів не тільки логічно, але й формально повинен бути виділений як

конституційний закон. При цьому у коло конституційних законів слід віднести Закони України «Про громадянство України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Конституційний Суд України» тощо.

У чому ж полягає «конституційність» цих законів? Слід зазначити, що критерії віднесення закону до розряду конституційних різноманітні: одні вчені виходять з формальних, інші – із змістовних його характеристик. Очевидно, що тільки поєднання названих критеріїв дозволяє пояснити необхідність формального виділення Конституційних Законів.

Підсумовуючи наведені міркування, можна, на наш погляд, сформулювати поняття конституційного закону: *усі закони, які врегульовують матерію щодо організації держави та її взаємовідносин з особою і доповнюють чи роз'яснюють конституцію, можуть бути названі конституційними законами в матеріальному розумінні, тобто за своїм змістом. Ті ж з них, які прийняті згідно з формально встановленим порядком, тобто органом, компетентним створювати чи змінювати Конституцію, за встановленою державою ускладненою процедурою, є конституційними законами і в формальному розумінні.*

При цьому ускладнена процедура прийняття конституційного закону є однією із підстав визнання за ним вищої юридичної сили у порівнянні зі звичайними законами.

Зрозуміло, що така класифікація не безспірна, але вона може бути виправдана з науково-практичної сторони. Зауважимо, що Конституційні закони закріплюють фундаментальні основи конституційного ладу, служать юридичною базою для чинного законодавства.

Отже, конституційними законами можна вважати:

- закони, які вносять зміни до Конституції,
- закони, які приймаються на основі і на виконання Конституції та конкретизують її зміст.

Окремої уваги та наукового обґрунтування заслуговують законопроекти про внесення змін до Конституції України (*Розділ XIII Конституції України*).

З тексту Розділу XIII бачимо, що Конституція України передбачає три можливі конституційно-правові способи її зміни (*загальний, ускладнений і повторний*). Звертає на себе увагу назва розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». На жаль, законодавець не розрізняє поняття «зміна конституції», «поправка до конституції України», «доповнення до конституції України» та «перегляд змісту тексту конституції України». Законодавець вважає, що будь-яке втручання (*поправка, доповнення, перегляд тощо*) у текст чинної Конституції слід розцінювати як її зміну. Тому, на нашу думку, було б доцільно та логічно провести розмежування понять «зміна», «поправка», «доповнення» та «перегляд» конституції.

Принагідно зауважимо, що в Конституції України згадується про «законопроект про внесення змін до Конституції України». Тому доц. Бориславський Л.В. вважає, що будь-яка конституційна ініціатива (*пропозиція, поправка, доповнення, перегляд*) щодо зміни Конституції України повинна бути внесена у формі законопроекту про внесення змін до Конституції України. Він не поділяє висловлену в Науково-практичному коментарі Конституції України (*К. 2003. – С. 772*) точку зору, що конституційна ініціатива Президента України оформляється у вигляді відповідного указу Президента, а конституційна ініціатива групи народних депутатів України у вигляді законопроекту про внесення змін до Конституції України. Стаття 154 Конституції передбачає єдину форму – законопроект про внесення змін до Конституції України, який може бути внесений Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу ВРУ.

Окрім того, у Конституції чітко визначено коло суб'єктів конституційної ініціативи.

Якщо законопроект про внесення змін до Конституції України розглядався ВРУ і його було прийнято, то він набуває статусу Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (*ст. 154*). Правда, із змісту п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції України випливає, що до повноважень ВРУ належить внесення змін до Конституції України, а у п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції передбачено, що до повноважень ВРУ входить прийняття законів.

Крім того, законодавець підкреслює, що законопроект про внесення змін до Конституції, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу ВРУ, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії ВРУ за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (*ст. 155*). Складається враження, що законодавець виділяє особливий вид законів – закони про внесення змін до Конституції України. Їхньому прийняттю передують внесення особливої форми проекту закону України про внесення змін до Конституції України.

Отже, у широкому розумінні до законів про внесення змін до Конституції можна віднести акти, які вирішують хоч би одну із перерахованих нижче цілей:

- 1) *вносять зміни в текст конституції;*
- 2) *виключають будь-які положення з тексту конституції;*
- 3) *є доповненням до конституції і діють разом з нею (як самостійні акти не змінюючи змісту конституції);*
- 4) *заміняють собою які-небудь положення конституції, тобто діють замість них;*
- 5) *проголошують заново прийняту конституцію і вводять її в дію;*
- 6) *викладають нові редакції статей Конституції.*

Усі ці положення покликані забезпечити стабільність Конституції, що є однією з найважливіших її юридичних властивостей, які забезпечують їй

особливе місце у системі чинного законодавства України. Водночас Конституція стабілізує всю правову систему, забезпечує її успішний розвиток.

Законопроект про внесення змін до Конституції України – це проект нормативно-правового акту, який має бути прийнятий в особливому порядку, що містить положення, які мають вищу юридичну силу і вносять зміни в норми діючої Конституції щодо врегулювання основоположних суспільних відносин.

Для характеристики правової природи законів про внесення змін до Конституції важливо підкреслити, що у порівнянні зі звичайними вони володіють більш широкою сферою політико-правового регулювання, оскільки призначені для регулювання відносин різної галузевої приналежності. Таким законам притаманна більш висока ступінь стабільності, так як вони регулюють найважливіші відносини, зміна яких може обумовити реформування конституційного ладу. Їх правова сила обумовлюється значимістю та характером регульованих відносин, специфікою правових норм, що містяться в них. Їх предмет правового регулювання співпадає з предметом конституційного регулювання, вони регулюють основоположні суспільні відносини і в силу цього вони займають більш високе місце, ніж звичайні закони в ієрархії правових актів.

Прийняті зміни підлягають внесенню в текст діючої Конституції України у день їх прийняття, тобто з моменту набрання чинності Законом про внесення змін до Конституції. З цього моменту Закон про внесення змін до Конституції України стає органічною складовою частиною її тексту. Вважаємо, що він не має самостійного характеру, оскільки в прийнятому Законі про внесення змін до КУ міститься положення такого змісту: «внести зміни». Стара редакція тексту втрачає свою дію з моменту прийняття нових змін (*нової редакції*) до тексту Конституції.

Так, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV містить таку редакцію: «Верховна Рада України постановляє: 1. Внести до Конституції України зміни...».

Термін «внести» означає виконати дію, тобто внести зміни до статей чинної Конституції.

3) Щодо функціонального призначення законів про внесення змін до законів та законів про внесення змін до Конституції

Функціональне призначення законів про внесення змін до законів є очевидним, само собою зрозумілим: змінити текст закону. Те ж саме стосується і законів про внесення змін до Конституції.

Існує певна правова різниця у функціональному призначенні законів про внесення змін до законів і законів про внесення змін до Конституції, яка обумовлена їх правовою природою, про що йшлося вище.

За змістом і функціональним призначенням закони про внесення змін до Конституції носять комплексний характер, мають широку сферу дії, відрізняється значною стабільністю і великим строком дії у порівнянні із законами про внесення змін до законів. Закону про внесення змін до Конституції притаманна конкретно-регульована дія, тобто реалізація норм в конкретних конституційних правовідносинах. Він вносить зміни в текст Конституції з тим, щоб згодом дані норми були інкорпоровані в її текст, а тому має особливу природу і зв'язок з Конституцією.

4) Що стосується дії законів про внесення змін до законів та законів про внесення змін до Конституції у часі,

то теоретичні положення про дію в часі законів про внесення змін до Конституції нічим не відрізняються від положень про дію в часі Конституції й інших законів.

Дія в часі зв'язана із вступом у дію нормативно-правового акту і моментом втрати ним юридичної сили.

Усі акти нормативного характеру вступають в силу по спливу певного часу після офіційного опублікування, якщо при прийнятті не встановлений інший строк введення.

Згідно ст. 160 Конституція України набуває чинності з дня її прийняття. Це положення зумовлює субординацію законів про внесення змін до Конституції України – Конституції України.

Вважаю, що словосполучення в Законі від 8 грудня 2004р. «Внести до Конституції України такі зміни» набуває чинності з дня його прийняття. Положення про дію законів про внесення змін до законів не можуть бути поширені на дію законів про внесення змін до Конституції України. Тому слід врегулювати належним чином порядок вступу в силу законів про внесення змін до Конституції України.

5) Спільні риси та відмінності між базовим законом та законом про внесення змін до закону, особливості закону про внесення змін до Конституції в тому числі його побудови

Спільні риси та відмінності між базовим законом та законом про внесення змін до закону і особливості закону про внесення змін до Конституції України випливають з їх правової природи, функціонального призначення та їх дії.

Щодо побудови закону про внесення змін до Конституції зауважимо, що вона зв'язана із структурою Основного Закону. Назва закону про внесення змін

до Конституції України відрізняється: вона має назву, що дозволяє відразу визначити предмет і коло змін, перераховує статті, в які вносяться зміни і т.д.

б) Відносно деяких аспектів повноважень Конституційного Суду України щодо попереднього та наступного конституційного контролю на предмет конституційності Конституції України, чи окремих її положень.

Слід відзначити, що мова йде про КСУ як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який уповноважений вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів КУ і дає офіційне тлумачення КУ та законів України. Рішення ВРУ про заборону КСУ розглядати питання про Закон України про внесення змін до КУ не витримує ніякої критики.

Встановлений порядок внесення змін до КУ спрямований забезпечити її стабільність. Наскільки можливо вирішувати проблеми її розвитку, які виникли шляхом тлумачення, вдосконалення правозастосовчої практики тощо.

Попередній конституційний контроль переслідує мету перевірки відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 КУ.

Наступний конституційний контроль вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Щодо конституційного подання про відповідність Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004р. №2222 – IV ми розділяємо позицію, яка ухвалена на третьому пленарному засіданні Національної Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права:

Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004р. №2222 – IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996року і європейським стандартам.

З повагою,

**завідувач кафедрою
конституційного адміністративного
та фінансового права**

доц. Л.В.Бориславський