

Судді Конституційного Суду України

**М.МАРКУШ**

На Ваше доручення  
від 16 липня 2007 року № 32

***Шановна Маріє Андріївно!***

Відповідно до Вашого доручення підготовлено

**В И С Н О В О К**

**щодо відповідності Конституції України Закону України  
“Про внесення змін до Конституції України” та Закону України  
“Про внесення зміни до розділу IV “Прикінцеві та перехідні  
положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”  
за конституційним поданням 102 народних депутатів України.**

Суб’єкт права на конституційне подання – 102 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222–IV<sup>1</sup> (далі – Закон № 2222) та 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<sup>2</sup> (далі – Закон № 79–V).

Підставою для визнання неконституційним Закону № 2222, на думку народних депутатів України, є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду. Обґрунтовуючи свою позицію, автори клопотання виходять з того, що згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Як зазначає суб’єкт права на конституційне подання, Конституційний Суд України у Висновку від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 визнав проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (реєстраційний № 4180) з внесеними до нього поправками (далі – законопроект № 4180) таким, що відповідає

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України – 2006. – № 41. – Ст. 355.

вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Однак, звертають увагу народні депутати України, в процесі подальшого розгляду законопроекту № 4180 Верховною Радою України до нього були внесені зміни, які вплинули на зміст. На підтвердження такої аргументації наведено відмінності між текстом законопроекту № 4180 і текстом Закону № 2222 та додано відповідну порівняльну таблицю.

Змінений у такий спосіб законопроект № 4180 був прийнятий Верховною Радою України як Закон № 2222 без відповідного висновку Конституційного Суду України, що, на переконання авторів клопотання, суперечить вимогам статті 159 Конституції України і є грубим порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Як вважає суб'єкт права на конституційне подання, недодержання встановленої Основним Законом України процедури внесення змін до Конституції України поставило під сумнів правовий характер Закону № 2222, а відтак відповідних чинних положень Конституції України як акта найвищої юридичної сили та загрожує стабільності конституційного ладу в Україні, нормальному функціонуванню державного механізму.

Народні депутати України, посилаючись на правову позицію, викладену Конституційним Судом України у Рішенні від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України), згідно з якою повноваження щодо внесення змін до Конституції України здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття законів, стверджують, що закони про внесення змін до Конституції України є законами у сенсі пункту 3 частини першої статті 85, абзацу другого пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України, а Закон № 2222 є чинним законом України. Отже, вважають автори клопотання, до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питання про відповідність Конституції України Закону № 2222 в аспекті додержання встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності (частина перша статті 152 Основного Закону України).

Суб'єкт права на конституційне подання також порушує питання про визнання Закону № 79-V таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним).

Як зазначають народні депутати України, Законом № 79-V звужені повноваження Конституційного Суду України, а саме: "вилучено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності".

Обґрунтовуючи свої вимоги, автори конституційного подання стверджують, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України віднесено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України без будь-яких обмежень і винятків.

Тобто, як наголошують автори клопотання, Законом № 79–V були обмежені повноваження Конституційного Суду України без внесення змін до статті 150 Конституції України за відповідною конституційною процедурою.

На думку народних депутатів України, Закон № 79–V не відповідає положенням абзацу другого пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України<sup>3</sup>.

Аналіз конституційного подання та долучених до нього матеріалів, відповідних положень Конституції України, законів України, Регламенту Верховної Ради України, рішень Конституційного Суду України, юридичної та довідкової літератури дає підстави стверджувати таке.

## **І. Щодо відповідності Конституції України процедури розгляду Закону № 2222.**

Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України здійснюється за спеціальною процедурою, встановленою її розділом XIII “Внесення змін до Конституції України”.

Зокрема, статтею 159 Основного Закону України встановлено, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

### ***1. Щодо дотримання вимог статті 159 Конституції України при прийнятті Закону № 2222.***

Конституція України є поліфункціональним нормативно-правовим актом, що наділений властивостями, які зумовлюють його особливу правову природу. Однією з властивостей Конституції є найвища юридична сила, яка забезпечується, в тому числі, шляхом особливого порядку внесення до неї змін.

Особливий порядок внесення змін до Конституції України є юридичною процедурою. В теорії права юридична процедура

<sup>3</sup> У конституційному поданні ця норма помилково називається *підпунктом 1* пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України.

визначається як сукупність нормативних приписів щодо порядку вчинення певних юридичних дій, що складають юридичний процес. Процесом є послідовність юридично значимих дій, які мають наслідком визначений правовий результат. Так, у випадку юридичної процедури внесення змін до Конституції України таким результатом є змінені Конституція.

Основним Законом України передбачена необхідність висновку Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України.

На нашу думку, цей висновок має подвійну природу і може розглядатися у двох взаємопов'язаних аспектах, змістовному та процесуальному.

*Змістовний* аспект висновку Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України полягає в тому, що Конституційний Суд України здійснює надану йому функцію конституційного контролю, перевіряючи *зміст* законопроекту на предмет відповідності його, по-перше, матеріальній нормі статті 157 Конституції України, а, по-друге, процесуальній нормі статті 158 Конституції України.

Перша з цих статей містить положення щодо охорони та недопустимості обмеження чи скасування основних прав та свобод людини і громадянина, забезпечення яких є основною функцією держави з точки зору парадигми сучасного конституціоналізму. В межах другої статті знаходить своє відображення так званий принцип стабільності Конституції, що має на меті, зокрема, недопущення дестабілізації правової системи України та збереження її цілісності.

До того ж, не зайвим буде наголосити, що стабільність суспільних відносин, за якої права, свободи та законні інтереси людей будуть реалізовані та захищені, зазвичай корелює зі стабільністю правової системи країни, верховенством Конституції, наскрізним конституційно-правовим регулюванням всіх сфер суспільних відносин. В деяких випадках вірним є зворотній зв'язок – забезпечення за допомогою законотворення, конституційного контролю та засобів державного примусу стабільності правової системи призведе до стабільності суспільних відносин.

*Процесуальний* аспект висновку Конституційного Суду України полягає в тому, що цей висновок виконує роль *погодження*. Тобто без цього висновку законопроект не може бути розглянутим на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, юридичний факт погодження тексту законопроекту Конституційним Судом України є необхідним елементом послідовності юридично

значимих дій, які мають наслідком правовий результат – внесення змін до Конституції України.

Конституційний Суд України у Висновку від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 визнав проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (реєстраційний № 4180), попередньо схвалений Верховною Радою України 23 червня 2004 року таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

За результатами розгляду законопроекту № 4180 Верховною Радою України 8 грудня 2004 року був прийнятий Закон № 2222.

Аналіз змін до Конституції України, які запроваджені Законом № 2222 та передбачались законопроектом № 4180, щодо якого Конституційним Судом України був наданий Висновок, вказує на існування наступних розбіжностей між ними, відповідно:

- з частини першої статті 78 виключені слова “крім випадків, передбачених цією Конституцією”, а з частини другої – слова “(крім посад членів Кабінету Міністрів України)”;
- з пункту 6 частини другої та з частини шостої статті 81 виключено слово “(виключення)”;
- у пункті 22 частини першої статті 85 змінена послідовність словосполучень “Служби безпеки України” та “Збройних Сил України”;
- у пункті 26 частини першої статті 85 слово “половини”, замінено словом “третьої”;
- у частині третій статті 89 слово “створює” замінено словом “утворює”;
- статтю 90 доповнено частиною четвертою (“Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.”);
- у частині п'ятій статті 90 слово “та” замінено словом “або”;
- вилучено слова “РОЗДІЛ VI КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ”;
- частину четверту статті 94 після слів “Головою Верховної Ради України” доповнено словами “і опубліковується”;

- пункт 12 частини першої статті 106 викладено в іншій редакції (“призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України”);
- пункт 14 частини першої статті 106 викладено в редакції (“вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби Безпеки України”);
- у пункті 22 частини першої статті 106 слово “половину” замінено словом “третину”;
- у пункті 9<sup>2</sup> статті 116 вилучені слова “голів місцевих державних адміністрацій”;
- виключено доповнення статті 116 пунктом 9<sup>3</sup> (передбачалось: “9<sup>3</sup>) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного Банку України”);
- зміни до частин четвертої, восьмої – десятої статті 118, пункту 2 частини п’ятої статті 126 та частини другої статті 148 не приймалися; зазначені положення залишені в редакції чинної Конституції України;
- частину першу статті 120 викладено в редакції чинної Конституції України (частину тексту норми взято у дужки, що не вплинуло на її зміст);
- частину другу статті 120 вилучено;
- пункт 1 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” викладений у новій редакції (“Цей Закон, за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, набирає чинності з 1 вересня 2005 року, за винятком частини п’ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, частин шостої – десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році. У разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року, за винятком частини п’ятої статті 76, частини першої статті 77, пункту 6 частини другої та

частини шостої статті 81, частин шостої – десятої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, частини першої статті 141 Конституції України в редакції цього Закону, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році.”);

- пункти 4–9 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення вилучені.

Підсумовуючи наведене, до *редакційних поправок і уточнень* можна віднести зміни до пункту 22 частини першої статті 85, частини третьої статті 89, частини п'ятої статті 90, частини першої статті 120; до *змістовних змін окремих положень* – зміни до статті 78, пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81, пункту 26 частини першої статті 85, частини четвертої статті 94, пункту 22 частини першої статті 106, пунктів 9<sup>2</sup> та 9<sup>3</sup> статті 116; *запроваджено нові приписи, які не були предметом розгляду Конституційного Суду України* до частин четвертої статті 90, пункту 1 розділу II; *не прийняті зміни* (залишена редакція чинної Конституції) – до частин четвертої, восьмої – десятої статті 118, пункту 2 частини п'ятої статті 126, частини другої статті 148 Конституції України.

Зазначимо, що Регламент Верховної Ради України (далі – Регламент) поділяє зміни до законопроектів на “пропозиції” і “поправки”.

Відповідно до частини п'ятої статті 84 Регламенту: “*пропозиції*” – внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті; “*поправка*” – внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.

Отже, Верховна Рада України розглядала на пленарному засіданні законопроект № 4180 з *внесеними до нього поправками і пропозиціями* та, проголосувавши за цей законопроект, прийняла Закон № 2222.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України) включення статті 159 до розділу XIII Конституції України зумовлено тим, щоб не допустити внесення змін до Конституції України всупереч вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Звідси випливає, що згідно із статтею 159 Конституції України обов'язковій перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції

України, але й усі можливі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України<sup>4</sup>.

Отже, наголошується у даному Рішенні, *законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України*<sup>5</sup>.

Верховна Рада України не направляла до Конституційного Суду України законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками і пропозиціями.

Таким чином, 8 грудня 2004 року Верховна Рада України розглядала на пленарному засіданні законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками і пропозиціями без висновку Конституційного Суду України про відповідність цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України та прийняла Закон № 2222, чим порушила вимоги статті 159 Конституції України.

Оскільки народними депутатами України порушено питання про відповідність Конституції України процедури розгляду та ухвалення Закону № 2222, вважаємо, що принципи повного і всебічного розгляду не дозволяють залишити без уваги питання стосовно прийняття Верховною Радою України 8 грудня 2004 року Закону № 2222 та Закону України “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року” № 2221–IV (далі – Закон № 2221) “у пакеті”.

## *2. Щодо взаємопов'язаного (“у пакеті”) голосування за внесення змін до Конституції України та до закону України.*

За змістом пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України внесення змін до Конституції України здійснюється в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Статтями 154–159 Конституції України, що складають розділ XIII, окреслений механізм внесення змін до Конституції України, який, в свою чергу, вирізняє порядок внесення змін до

<sup>4</sup> Вважаємо, що “усі можливі поправки” включає як “пропозиції”, так і “поправки” у розумінні статті 84 Регламенту. (Дане Рішення приймалося до прийняття Регламенту.)

<sup>5</sup> Абзаци шостий, сьомий мотивувальної частини названого Рішення.



розділів I, III, XIII Конституції України та до інших розділів цієї Конституції.

Так, законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділів I, III, XIII (зокрема, законопроект № 4180) проходить наступні основні стадії:

- ініціювання Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154);

- надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції (стаття 159);

- попереднє схвалення більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155);

- прийняття на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155).

Статтею 155 Конституції України встановлено, що 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 конституційного складу Верховної Ради України<sup>6</sup>.

Виходячи з тексту стенограми сорок восьмого пленарного засідання Верховної Ради України від 8 грудня 2004 року, відповідно до домовленостей політичних сил на Погоджувальній раді головуючим ставилося “*на голосування для прийняття у пакеті законопроекти: 4180 – з уточненнями Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну редакцію Конституції України, а також стосуються її перехідних положень; 3207-1 доопрацьований та 6372-Д*”<sup>7</sup>.

Зв'язок між розглянутими законопроектами та прийнятими законами наступний: законопроект № 6372-Д – Закон № 2221, законопроект № 4180 – Закон № 2222.

Пунктом 1 розділу II “Прикінцеві положення” Закону № 2221 встановлено, що цей Закон набирає чинності з дня його *опублікування у газеті “Голос України”, яке відбувається не раніше дня офіційного оприлюднення Закону № 2222*, і втрачає чинність в день, наступний за днем вступу на пост новообраного Президента України.

<sup>6</sup> Оскільки Законом № 2222 внесені зміни до розділів IV–VII, XI Конституції України, то відповідні положення статті 156 Конституції України далі не розглядаються.

<sup>7</sup> Згідно з текстом, розміщеним на веб-сайті Верховної Ради України.

Враховуючи положення частини п'ятої статті 94 Конституції України, зважаючи на те, що Закон № 2221 та Закон № 2222 не мають спільного предмету правового регулювання, це свідчить про прийняття кожного із названих законів під умовою прийняття іншого, тобто щодо кожного з них здійснено не вільне, а зв'язане волевиявлення<sup>8</sup>.

Таким чином, 8 грудня 2004 року парламентом України було запроваджено подвійну процедурну новелу: за прийняття названих законопроектів *проголосовано разом (одночасно)*, тобто *здійснено один акт волевиявлення* активної форми, а також *“під умовою” (“зв'язане голосування”)*.

Між тим, як зазначалося вище, статтею 155 Конституції України встановлено, що “законопроект про внесення змін до Конституції України... вважається прийнятим, якщо... *за нього* проголосувало ...”.

Цей припис, на нашу думку, вказує на *необхідність здійснення волевиявлення безпосередньо* щодо цього законопроекту, тобто за схемою: один предмет голосування – одне волевиявлення.

Таке усвідомлення підтверджується словами “законопроект”, “вважається прийнятим”, “за нього”, вжитими у тексті статті 155 Конституції України **в однині**.

Крім того, положення статті 155 Конституції України слід розглядати у сув'язі з іншими конституційними нормами.

Зазначимо, що Основний Закон України вирізняє конституційні процедури прийняття законів України та внесення змін до Конституції України, кожна з яких врегульована відповідними нормами. Дійсно, положення розділу XIII Конституції України не вказують на можливість застосування іншого, крім визначеного у цьому розділі, порядку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України. В свою чергу, положення розділу XIII Конституції України не застосовуються при прийнятті “звичайних” законів.

Певна річ, наявність спеціального порядку розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України не означає його повної автономії, незалежності від інших норм та принципів Основного Закону України, а вказує на особливості даної процедури. Зокрема, розділ XIII тісно пов'язаний з розділом IV “Верховна Рада України”, положення якого доповнюють процедуру внесення змін до Конституції України у тій частині, що не встановлена розділом XIII, надаючи їй завершеності.

<sup>8</sup> Конституційні зміни від 8 грудня 2004 року ухвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи... (з Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань).

Так, статтею 84 Конституції України визначено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування; голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто (частини друга, третя).

Сутність голосування полягає в тому, що, віддаючи голос, народні депутати України висловлюють свою думку при вирішенні конкретного державного питання.

Голосування народним депутатом України особисто є його волевиявленням. Волевиявлення – процес втілення волі соціальних суб'єктів у соціальну дійсність. Волевиявлення тісно пов'язане з категорією волі, що трактується як здатність людини до вибору мети діяльності<sup>9</sup>.

При взаємопов'язаному, “пакетному голосуванні” не забезпечується свобода волевиявлення стосовно кожного з предметів голосування. У разі голосування “у пакеті” кількісні показники не дозволяють виявити дійсну волю народного депутата України, а тому результат (не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України) завжди виглядатиме сумнівним, що, в свою чергу, породжуватиме питання стосовно чинності внесених до Конституції України змін.

До того ж голосування “під умовою” перенаправляє, повертає напрямок волі особи, уповноваженої до прийняття рішення, чим спотворює дійсну волю цієї особи (представника народу) щодо конкретного предмету голосування (вирішення державного питання).

Тому вважаємо, що “зв'язане голосування” – прийняття одного законопроекту під умовою прийняття іншого одним голосуванням (“у пакеті”) не відповідає Конституції України.

Процесуальні норми Конституції України є головними юридичними гарантіями цінностей, закладених в її основу. Голосування за кожний законопроект має здійснюватися окремо.

Аналогічні принципи голосування, на нашу думку, закладені у Конституції України також стосовно голосування громадянами України при обранні народних депутатів України та Президента України (статті 76, 103 відповідно), щодо заборони здійснення яких “під умовою” не виникає сумнівів. До речі, одним із показників так званих “чесних виборів” є відсутність впливу на свідомість особи при здійсненні нею вибору шляхом голосування, що забезпечується державою.

Таким чином, *порядок внесення змін до Конституції України, передбачений статтями 84, 155 Конституції України, виключає*

<sup>9</sup> Див.: Юридична енциклопедія. 1 том. А–Г. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П.Бажана, 1998. – С. 504.

*можливість голосування за прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України разом (одночасно) з іншими законопроектами, а також "під умовою".*

Принагідно зазначити таке.

Поняття голосування "у пакеті" або "пакетне голосування" в законодавстві України відсутнє, однак аналогічна за своєю формою дія передбачена Регламентом.

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом.

Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України врегульований окремою главою Регламенту (глава 25) і, виходячи з назви розділу V Регламенту, віднесений до спеціальних процедур. Глава 25 Регламенту не допускає можливості взаємопов'язаного голосування, крім "пов'язаних законопроектів", якими відповідно до частини шостої статті 138 Регламенту є законопроекти про внесення змін до Конституції України у разі виникнення необхідного комплексного внесення змін як до розділів I, III, XIII, так і до інших розділів Основного Закону України, що відбуваються за різними процедурами. Прийняття обох пов'язаних законопроектів здійснюється одним голосуванням (частина десята статті 144 Регламенту)<sup>10</sup>.

Отже, прийняття одним голосуванням пов'язаних законопроектів обумовлено необхідністю одночасного внесення змін до одного й того самого нормативно-правового акта – Конституції України – задля недопущення виникнення колізії на конституційному рівні.

З огляду на це, "пакетне голосування", здійснене 8 грудня 2004 року і прийняття пов'язаних законопроектів за Главою 25 Регламенту не збігаються за своєю суттю, не мають спільного за призначенням, а лише зовні схожі за формою реалізації дії (одне волевиявлення).

Таким чином, є підстави стверджувати, що у зв'язку з прийняттям 8 грудня 2004 року одним голосуванням законопроекту про внесення змін до Конституції України та іншого законопроекту Верховна Рада України порушила визначену Регламентом процедуру внесення змін до Конституції України. Однак вирішення цього питання не належить до компетенції Конституційного Суду України.

<sup>10</sup> Звернемо увагу на таке. Згідно з частиною сьомою статті 138 Регламенту подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується *одночасним поданням* і законопроекту, яким передбачається виділення коштів з Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України. Між тим навіть настільки взаємопов'язані законопроекти *не приймаються одним голосуванням*, про що свідчать положення частини дванадцятої статті 144 Регламенту.

Підсумовуючи наведене вище стосовно порядку розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України, *Закон № 2222 прийнято з порушенням статей 84, 155, 159 Конституції України.*

## **II. Щодо відповідності Конституції України Закону № 79–V.**

На переконання народних депутатів України, Законом № 79–V були обмежені повноваження Конституційного Суду України, у зв'язку з чим цей Закон не відповідає пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України.

Слід звернути увагу, що авторами клопотання оскаржуються не положення підпункту 1 пункту 3 прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про Конституційний Суд України”, які набули відповідних змін, а Закон № 79–V, яким ці зміни запроваджені.

Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, виходимо з такого.

Приймаючи Закон № 79–V, Верховна Рада України постановила: підпункт 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” після слів “закони України” доповнити словами “крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності”; цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Аналіз даного Закону вказує на те, що його прийнято Верховною Радою України на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України. Так, відповідно до Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

Статтею 150 Конституції України визначені повноваження Конституційного Суду України. Текст Закону № 79–V безпосередньо не пов'язаний з цією конституційною нормою. Більш того зміст закону про внесення змін (Закону № 79–V) полягає у доповненні конкретної норми закону України певними словами, вказує на місце розташування цих доповнень та час набрання юридичної сили даною зміною.

Відповідно до Конституції України та Закону України “Про Конституційний Суд України” об'єктами конституційного контролю виступає певне коло нормативно-правових актів або їх окремі положення. Це означає, що *предметом розгляду Конституційного*

*Суду України не можуть бути окремі слова або словосполучення, оскільки їх зміст не є логічно завершеним.*

Як зазначалося вище, народні депутати України не порушували питання щодо неконституційності підпункту 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”, до якого Законом № 79–V були внесені дані зміни.

Таким чином, з огляду на порушене у конституційному поданні питання, вважаємо, що суб’єкт права на конституційне подання не дотримався вимог статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

*Отже, у цій частині конституційного подання є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.*

### **III. Щодо повноважень Конституційного Суду України з питання конституційності Закону № 2222.**

За змістом положень частини першої статті 150, частини першої статті 152 Конституції України, а також статей 13, 15 Закону України “Про Конституційний Суд України” до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність), зокрема, законів України у разі, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Проте, згідно з підпунктом 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” юрисдикція Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) не поширюється на закони України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності.

З цього приводу слід зазначити таке.

**1.** Питання щодо статусу прикінцевих та перехідних положень нормативно-правових актів законодавством України не вирішено.

Як вважають деякі вчені, зокрема, призначення розділу, що завершує текст Конституції, полягає в тому, щоб процеси формування системи органів державної влади, приведення чинного законодавства у відповідність до конституційних новел зробити менш різкими, поступовими, враховуючи наступність конституційних інститутів і норм. “В той час як прикінцеві положення нових конституцій містять

правила про вступ їх в дію та припинення дії попередніх, перехідні положення визначають норми щодо порядку та строків заміни конституційних інститутів і органів, що діяли, новими, про законодавство та майно попередніх політичних режимів і т.д. Низка інститутів, що вводяться, мають тимчасовий характер або спрямовані на досягнення певного результату чи мети, після чого вони мають припинити своє існування. Важливо передбачити, щоб новий Основний закон держави входив у його систему законодавства м'яко, не порушуючи встановлених правових схем та зв'язків"<sup>11</sup>.

З аналізу прикінцевих та перехідних положень законів України випливає наступне.

Прикінцеві положення розміщуються в кінці закону і містять: норми, пов'язані з порядком набрання ним або його окремими нормами чинності; перелік законів України, що втрачають чинність; зміни, що вносяться до інших законів України. У разі потреби прикінцеві положення можуть містити доручення, пов'язані з набранням чинності законом.

Перехідні положення включаються у випадках, зокрема, якщо закон: має зворотню дію в часі; запроваджується поетапно; нормативно-правові акти, що застосовувалися до набрання чинності прийнятим законом, встановлювали інший порядок реалізації одних і тих же прав і свобод та виконання обов'язків.

Отже, можна стверджувати, що призначення прикінцевих та перехідних положень полягає у введенні нового закону до існуючої правової системи.

В теорії права під правовою системою розуміється комплекс взаємозалежних та узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають внаслідок такого регулювання, тобто обумовлена об'єктивними закономірностями розвитку суспільства цілісна система юридичних явищ, що постійно діють унаслідок відтворення і використання людьми та організаціями, насамперед державою, для досягнення своїх цілей<sup>12</sup>. Таким чином, взаємозалежність та узгодженість первинних, таких, що змінюють, встановлюють чи припиняють певні відносини, правових норм, забезпечується за допомогою прикінцевих та перехідних положень законів.

До того ж однією з ознак закону як нормативно-правового акту є те, що "це завжди письмовий акт – документ, який закріплює норми права, що вводяться, або їх зміни, містить первинні, засадничі норми

<sup>11</sup> Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. // Подготовлен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Под ред. Окунькова Л.А. ([http://constitution.garant.ru/DOC\\_3301000.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3301000.htm)).

<sup>12</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник./Пер. з рос. – Х.: Консум, 2006. – С. 237.

права, яких раніше в правовій системі не було”<sup>13</sup>. Очевидно, введення нового елемента у правову систему має супроводжуватися збереженням її цілісності.

Виходячи з цього, можна дійти висновку, що прикінцеві та перехідні положення не є нормами закону поряд з іншими, що об’єднані у статті, розділи, глави відповідно до звичайної структури законодавчого акту і мають змістовне наповнення регулятивного чи охоронного змісту. Вони виконують технічну, допоміжну роль зв’язків нормативно-правового акту з іншими нормативно-правовими актами правової системи України. Переважно вони мають тимчасовий характер і втрачають юридичне значення після того, як завершиться перехід між попереднім та наступним після прийняття закону станом правового регулювання певної сфери суспільних відносин.

Таким чином, Верховна Рада України, вносячи зміни до прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про Конституційний Суд України” з метою нормативно-правового регулювання повноважень Конституційного Суду України, на нашу думку, не дотримала в повному обсязі загальних вимог щодо змісту та структури нормативно-правового акту. *Вважаємо, що зміни обсягу повноважень Конституційного Суду України мають вноситися до відповідних статей “основного тексту” закону, у разі їх відповідності Конституції України.*

2. У зв’язку із запровадженням Законом № 79–V зміни до підпункту 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”, виникла неузгодженість між даною нормою і положеннями статті 13 цього ж Закону, яка не містить виключень з об’єктів конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України, що набрали чинності.

У разі виявлення суперечностей між положеннями одного й того ж нормативно-правового акта суб’єкт нормотворення, що його прийняв (видав), вносить відповідні зміни з метою усунення таких колізій. У даному випадку вирішення цього питання належить до повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Враховуючи положення частини третьої статті 8 Основного Закону України (норми Конституції України є нормами прямої дії), а також загальне правило застосування нормативно-правових актів до усунення суперечностей (застосовується нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу), при вирішенні питання щодо повноважень Конституційного Суду України стосовно законів про внесення змін до

<sup>13</sup> Там само. – С. 317.



Конституції України *необхідно і достатньо* виходити з положень Основного Закону України<sup>14</sup>.

3. Стаття 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України відносить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України. Дана норма не містить жодних виключень чи застережень щодо того, які закони можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України. Положення цієї статті мають імперативний характер.

Стаття 8 Основного Закону України поділяє нормативно-правові акти на Конституцію України (найвища юридична сила), закони та інші нормативно-правові акти, що приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Будь-яка класифікація законів України (крім Основного Закону України), зокрема, за їх юридичною силою в Конституції України і законодавстві України відсутня.

Прийняття законів є засобом реалізації Верховною Радою України своїх функцій, за яким здійснюються повноваження, передбачені частиною першою статті 85 Конституції України: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції (пункт 1); затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (пункт 4); надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (пункт 32); затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї (пункт 37) тощо. З огляду на це, твердження, за яким розмежування пунктів 1 і 3 частини першої статті 85 Конституції України вказує на інший правовий статус законів про внесення змін до Конституції України, є нелогічним.

Вважаємо, що у Конституції України (статті 8, 14, 19, 22, 85, 91, 92, 94, 106 (пункти 29, 30 частини першої), 150, 152, 153 тощо) термін "закон" є узагальненою назвою нормативно-правових актів однакової (вищої) юридичної сили.

Звернемо увагу, що у розділі XIII Конституції України застосовується термін "*законопроект* про внесення змін до Конституції України". За результатами розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України приймається *закон*, що впливає зі змісту частини першої статті 158 Конституції України. Тобто наявність

<sup>14</sup> З процесуальної точки зору це означає, що вирішення питання щодо конституційності Закону № 2222 не залежить від результатів розгляду справи за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону про внесення зміни до підпункту 1 пункту 3 розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Конституційний Суд України".

спеціального порядку внесення змін до Конституції України (розділу XIII) теж не означає, що Основний Закон України виділяє закони про внесення змін до Конституції України з інших законів України.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) повноваження щодо внесення змін до Конституції України здійснюються Верховною Радою України шляхом прийняття законів (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

У терміні “закон про внесення змін до Конституції України” словосполучення “про внесення змін до Конституції України” відіграє роль *скороченої назви* закону. Таку ж саму роль відіграє словосполучення “про Державний бюджет України” у терміні “закон про Державний бюджет України”, який вживається у Конституції України, що не вказує на виключення цього закону з інших, зокрема, у сенсі пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України.

Таким чином, можна дійти висновку, що *закони про внесення змін до Конституції України є законами у розумінні статей 150, 152 Конституції України.*

Разом з тим необхідно врахувати функціональне призначення закону про внесення змін до Конституції України.

На нашу думку, функціональним призначенням будь-якого “закону про внесення змін” є *внесення змін до чинної редакції* закону (первинного закону), тобто певна процедура. Так, у названому виді закону визначальними є приписи, що вказують на дії: “внести зміни до”, “викласти у новій редакції”, “вилучити”, “доповнити” тощо.

Такі закони логічно завершені з точки зору процедури, щодо виконання якої були призначені, однак не є завершеними за змістом (крім викладення закону у новій редакції), оскільки запроваджують окремі нові правила регулювання в системі вже врегульованих правовідносин, або не змінюють норму, а лише окремі слова. Крім того, самі зміни стають частиною іншого, первинного закону.

Наведене дає підстави стверджувати, що “закони про внесення змін” виконують функцію транспортування окремих норм або частини норми до “тіла закону”, а також забезпечують їх “дієздатність” (прикінцеві та перехідні положення).

Виходячи з такого функціонального призначення “законів про внесення змін”, предметом конституційного провадження може бути процедура їх розгляду, ухвалення або набрання чинності; самі ж зміни з моменту набрання чинності “законом про внесення змін” стають частиною того закону, до якого ці зміни було внесено, а

тому можуть становити предмет розгляду у Конституційному Суді України лише як відповідні положення первинного закону (закону, до якого були внесені зміни).

Отже, *текст змін до Основного Закону України*, викладений у законі про внесення змін до Конституції України, що набрав чинності, *становить невід'ємну частину Конституції України і не підлягає наступному конституційному контролю*, що підтверджують положення частини першої статті 150 Конституції України<sup>15</sup>.

Згідно з частиною другою статті 8 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти *приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй*. Основними принципами законодавчої діяльності є, зокрема, верховенство права, конституційність і законність законодавчої діяльності та законів. Інакше кажучи, з принципу верховенства Конституції та завдання забезпечення відповідності їй законів і інших правових актів випливає обов'язок всіх учасників законодавчого процесу дотримувати встановлену Конституцією процедуру законотворчості.

Конституція України рівною мірою захищає (в якості конституційних цінностей) зміст законів України, а також процедуру їх прийняття (розгляд, ухвалення, набрання чинності). Статті 150, 152 Основного Закону України вказують на те, що *процедура за статтею 152 Конституції України є складовою конституційності законів України*.

З точки зору теорії права закону, як нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, притаманні ознаки, що вирізняють його від інших нормативно-правових актів. Зокрема, закони приймаються в особливому порядку, з дотриманням певної процедури. Відсутність (втрата) однієї з ознак означає неможливість віднесення нормативно-правового акта до категорії закону.

Як зазначають фахівці, при недотриманні встановленого порядку прийняття закону не буде акту державної влади, а тільки видання особистого акта представника влади. Такий акт не може бути визнаний діючим від імені держави<sup>16</sup>.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. *Конституційний Суд України забезпечує конституційність законів про внесення змін до Конституції України шляхом надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158*

<sup>15</sup> Звернемо увагу, що *не закон* про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стає невід'ємною частиною Конституції України, *а самі зміни*. (Інше уявлення призводить до того, що з часом Конституція України складатиметься з Конституції України від 28 червня 1996 року та кількох законів про внесення змін. Однак чинною є Конституція України *із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222.*)

<sup>16</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С.-Петербург, 1904. – С. 300.

Конституції України (попередній конституційний контроль), а також шляхом ухвалення рішення щодо визнання таких законів неконституційним повністю відповідно до статті 152 Конституції України (наступний конституційний контроль).

*Отже, закон про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності<sup>17</sup> може перевірятися Конституційним Судом України на предмет додержання встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення, набрання чинності.*

Таким чином, з огляду на питання, порушені суб'єктом права на конституційне подання, з урахуванням проведених вище досліджень щодо об'єкту конституційного контролю, *положення статті 152 Конституції України є підставою для визнання Закону № 2222 неконституційним повністю у зв'язку з недотриманням вимог статей 84, 155, 159 Конституції України при його розгляді.*

4. Наведене вище дає підстави стверджувати наступне щодо конституційності підпункту 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Аналіз положень Основного Закону України вказує на те, що повноваження Конституційного Суду України визначені у статтях 150–152, 159 Конституції України.

Стаття 153 Конституції України, на нашу думку, не відносить до сфери законодавчого регулювання встановлення повноважень Конституційного Суду України, тобто законом не можуть бути вирішені питання розширення або звуження конституційних повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Виключення підпунктом 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” з юрисдикції Конституційного Суду України питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, *суперечить статті 152 Конституції України в частині унеможливлення здійснення наступного конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України щодо додержання встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.*

Процедура прийняття законів є складовою їх конституційності у розумінні статті 150 Конституції України.

<sup>17</sup> Предметом розгляду Конституційного Суду України щодо їх конституційності є *чинні* нормативно-правові акти, зокрема, закони України.

Отже, положеннями підпункту 1 пункту 3 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України” (в редакції Закону № 79–V) також обмежені повноваження Конституційного Суду України, встановлені частиною першою статті 150 Конституції України в частині унеможливлення вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України у зв’язку з порушенням процедури їх прийняття. У частині перегляду змін до Конституції України, внесених законом про внесення змін до Конституції України, повноваження Конституційного Суду України не звужені, оскільки статтею 150 Конституції України таких повноважень не встановлювалось<sup>18</sup>.

## ВИСНОВОК

**1. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222–IV прийнято з порушенням статей 84, 155, 159 Конституції України, що є підставою для визнання його неконституційним у зв’язку з порушенням процедури його розгляду.**

**2. Щодо клопотання про визнання 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 є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України “Про Конституційний Суд України” – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом.**

Заступник керівника  
Правового управління

**Л.БІРЮК**

<sup>18</sup> У статті 150 Конституції України йдеться про “закони”, а не “Основний Закон України” або “Конституцію України”.