

21 липня 2010 року
№39

Заступнику керівника Секретаріату
Конституційного Суду України –
керівнику Управління правової
експертизи

БУРЛАЮ Є. В.

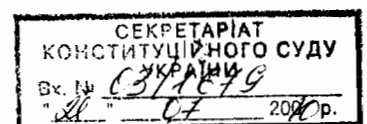
Шановний Євгене Володимировичу!

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі – Закон № 2222).

Згідно з пунктом 1 § 13 глави IV Регламенту Конституційного Суду України у зв'язку із підготовкою матеріалів у цій справі до розгляду Конституційним Судом України прошу Вас дати доручення щодо підготовки науково-експертного висновку, зокрема, з таких питань.

1. Проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстр. № 4180) після Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 (у справі про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) був розглянутий та з внесенням під час пленарного засідання поправок (вилученням, доповненням та зміною окремих положень) ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222. Чи була при цьому порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону № 2222, оскільки остаточний текст зазначеного законопроекту не був предметом розгляду Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України?

2. Визначене пунктом 1 статті 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України, відокремлене від її повноваження щодо прийняття законів (пункт 3 статті 85 Конституції України). Зважаючи на це, а також на визначений розділом XIII Конституції України спеціальний порядок прийняття законів про внесення змін до Конституції України, чи призвело одночасне голосування 8 грудня 2004 року за прийняття



Закону „Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України“ та Закону „Про внесення змін до Конституції України“ до порушення процедури ухвалення останнього?

Додаток: копія конституційного подання на 32 стор.

З повагою

суддя-доповідач

ВДОВІЧЕНКО С. Л.

21.04.10р.

Судді Конституційного Суду України

С. ВДОВІЧЕНКУ

Шановний Сергію Леонідовичу!

На виконання Вашого доручення від 21 липня 2010 року № 39 Управлінням правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України підготовлений висновок за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

З повагою

заступник керівника Секретаріату –
керівник Управління правової експертизи

Є. БУРЛАЙ

25.08.10

ВИСНОВОК

за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222-IV

I. Короткий зміст конституційного подання

Народні депутати України звернулися до Конституційного Суду України (далі – Суд) з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222-IV¹ (далі – Закон № 2222).

Підставою для визнання неконституційним повністю оспорюваного Закону, на думку авторів клопотання, є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення.

Мотивуючи свою позицію, народні депутати України виходять з того, що згідно зі статтею 159 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції. При цьому автори клопотання стверджують, що проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180 від 19 вересня 2003 року) (далі – законопроект № 4180) з поправками був фактично розглянутий та прийнятий Верховною Радою України як Закон № 2222 без відповідного висновку Суду. На підтвердження такої позиції суб'єкт права на конституційне подання наводить хронологію розгляду законопроекту № 4180 Верховною Радою України та Судом, порівнює положення законопроекту № 4180, щодо якого наданий висновок Судом, та Закону № 2222.

Внесення у такий спосіб змін до Конституції України, стверджують народні депутати України, призвело, в свою чергу, до порушення приписів статті 1, частин другої, третьої, четвертої статті 5, статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України.

Попри те, що Закон України „Про Конституційний Суд України“ не вимагає від суб'єкта права на конституційне подання доведення підвідомчості Суду відповідної справи, автори клопотання аналізують положення Конституції України, вказаного Закону, правові позиції Суду та стверджують, що питання відповідності Конституції України (конституційності) Закону № 2222 у зв'язку порушенням процедури його розгляду та прийняття підвідомче Суду.

З урахуванням доручення судді-доповідача питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону № 2222 вважаємо за доцільне розглянути комплексно, дослідивши як питання щодо дотримання

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

вимог статті 159 Конституції України при розгляді та ухваленні Закону № 2222, так і питання щодо дотримання такої процедури при прийнятті Верховною Радою України 8 грудня 2004 року „у пакеті“ Закону № 2222 та Закону України „Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України“ при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року“ № 2221-IV² (далі – Закон № 2221).

II. Щодо дотримання вимог статті 159 Конституції України при розгляді та ухваленні Закону № 2222

Частиною другою статті 8 Основного Закону України проголошено, що Конституція України має найвищу юридичну силу.

Така властивість Конституції України забезпечується, серед іншого, особливою, ускладненою процедурою внесення змін до неї. Так, розділом XIII Основного Закону України встановлена спеціальна процедура внесення змін до Конституції України.

Зокрема, згідно зі статтею 159 Конституції України *законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції*. Такий висновок має бути надано до початку розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України. *Наявність висновку Суду про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України*³.

Верховна Рада України 8 грудня 2004 року прийняла Закон № 2222 за результатами розгляду законопроекту № 4180.

Вказаний законопроект двічі був об'єктом попереднього конституційного контролю: у первинній редакції⁴ та з наступними поправками⁵.

Вбачається однак, що після надання Судом Висновку № 2-в/2004 Верховна Рада України знову внесла зміни до законопроекту № 4180 і саме у такій редакції прийняла його як Закон № 2222. Про це свідчить, зокрема, порівняльний аналіз текстів законопроекту № 4180, щодо якого було надано висновок Судом, та Закону № 2222⁶.

² Голос України. – 2004. – 8 грудня 2004. – № 233.

³ Абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України.

⁴ Див.: Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003 (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України).

⁵ Див.: Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками).

⁶ Автори клопотання додають Таблицю розбіжностей між проектом Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180) з внесеними до нього поправками, щодо якого надано Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004, та Законом України „Про внесення змін до Конституції України“, прийнятим Верховною Радою України 8 грудня 2004 року.

Так, Законом № 2222 до Конституції України *включені положення, які не були передбачені аналізованим законопроектом № 4180*: частина четверта статті 90, пункт 12 частини першої статті 106.

Окрім того, *порівняно з досліджуванним законопроектом № 4180, змістовно різняться змінені Законом № 2222 положення частин першої, другої статті 78, пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, пункту 26 частини першої статті 85, частини п'ятої статті 90, частини четвертої статті 94, пункту 14 частини першої статті 106, пункту 22 частини першої статті 106, пункту 9² статті 116 Конституції України⁷.*

Із запропонованих законопроектом № 4180 змін до Конституції України Верховною Радою України не прийняті зміни (нова редакція) стосовно пункту 9³ статті 116, частин четвертої, восьмої-десятої статті 118, частини другої статті 120, пункту 2 частини п'ятої статті 126, частини другої статті 148 Конституції України. Не врахована також пропозиція законопроекту № 4180 щодо виключення з Конституції України пункту 14 частини першої статті 106.

З порівняння текстів Закону № 2222 та законопроекту № 4180 вбачається також ряд *редакційних доповнень, виправлень та уточнень*, частково зумовлених вищевказаними змістовними змінами та вимогами правил законодавчої техніки. Так, змінені пункт 22 частини першої статті 85⁸, частина третя статті 89, частина п'ята статті 90, частина перша статті 122 Конституції України. Подібним чином трансформовані також пункт 5, абзац перший пункту 6, підпункт „а“ пункту 7, пункт 8 розділу I Закону № 2222.

Зауважимо, що *відмінності наявні як у положеннях, що стосуються безпосередньо змін до Конституції України, так і у положеннях розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 2222*. Так, пункт 1 розділу II викладено у новій редакції, а пункти 4-9, які передбачалися аналізованим законопроектом № 4180, виключені.

Єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України вказав, що згідно зі 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 поправки⁹, внесені до*

⁷ Окрім того, законопроектом № 4180 положення частини п'ятої статті 90 та пункту 14 частини першої статті 106 Основного Закону України позначалися, відповідно, як частина четверта статті 90 та пункт 12 частини першої статті 106 Конституції України.

⁸ У даному положенні Законом № 2222, порівняно із законопроектом № 4180, змінено порядок слів, однак це також суттєво вплинуло і на зміст вказаної норми.

⁹ Необхідно зауважити, що пункти 3, 4 частини шостої статті 89 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861-VI“, передбачають можливість внесення до законопроекту як пропозицій (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), так і поправок (внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту). На нашу думку, у Рішенні Суду № 8-рп/98 під словом „поправки“ охоплюються будь-які виправлення, внесені до законопроекту.

нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України (абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини). Тому у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що *законопроект з внесеними до нього поправками* відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом права на конституційне подання з цих питань є Верховна Рада України (абзац другий пункту 2 резолютивної частини зазначеного Рішення).

Однак *Верховна Рада України не направляла до Суду клопотання щодо надання висновку про відповідність законопроекту № 4180 з переліченими вище поправками вимогам статей 157 і 158 Конституції України.*

Таким чином, розглянувши законопроект № 4180 з поправками без висновку Суду та прийнявши Закон № 2222, Верховна Рада України діяла всупереч вимогам статті 159 Конституції України, тобто порушила конституційну процедуру розгляду Закону.

Принагідно зазначимо, що на недотриманні конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону № 2222, зокрема, статті 159 Конституції України, наголошували Парламентська Асамблея Ради Європи¹⁰, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права¹¹, деякі науковці¹².

¹⁰ Див., зокрема: Резолюція ПАРЄ № 1364 (2004), Резолюція ПАРЄ № 1466 (2005), доповідь Моніторингового комітету ПАРЄ (документ №10676).

¹¹ Див.: Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України „Про внесення змін до Конституції України“ від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам.

¹² Див., зокрема: Євграфов П. Б. Конституція України Коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти: Науково-практичний посібник. – К.:ВАН „Правова єдність“, 2007. – С. 77; Журавський В. „Пакетне“ голосування та інші сумнівні ноу-хау внесення змін до Конституції // Юридичний вісник України. – 2005. – № 4(500). – 29 січня-4 лютого. – С. 9; Козюбра М. Підстави скасувати політреформу є // Дело.– 2006.– 8 ноября. – С. 6.

17

II. Щодо того, чи призвело одночасне голосування 8 грудня 2004 року за прийняття Закону № 2221 та Закону № 2222 до порушення процедури ухвалення останнього¹³

На нашу думку, встановлена Конституцією України процедура розгляду, ухвалення, набрання чинності закону про внесення змін до неї не обмежується положеннями її розділу XIII, оскільки останній не має логічної завершеності. Так, у розділі XIII Основного Закону України врегульовані питання розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України і не міститься, зокрема, положень про офіційне оприлюднення та набуття чинності відповідними законами.

Тому розгляд питання щодо одночасного (пакетного) голосування законів № 2222 та № 2221 пропонуємо як з огляду на положення розділу XIII, так і на деякі інші положення Конституції України.

1. За змістом пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України внесення змін до Конституції України здійснюється в межах і порядку, передбачених її розділом XIII. Статтями 154–159 Конституції України, що складають розділ XIII, окреслений механізм внесення змін до Конституції України, який, в свою чергу, вирізняє порядки внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та до інших її розділів.

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 України¹⁴.

Відповідні рішення є волевиявленням Верховної Ради України у процесі здійснення повноваження, передбаченого пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України, які юридично матеріалізуються у виданні акта – закону. Як зазначив Суд, повноваження щодо внесення змін до Конституції України здійснюються парламентом України шляхом прийняття законів¹⁵.

Щодо порядку, в якому було прийнято Закон № 2222, зазначимо таке.

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*”

¹³ Це питання не порушувалось у клопотанні, а розглядається за дорученням судді-доповідача у справі задля забезпечення, на нашу думку, повноти, об’єктивності і всебічного розгляду справи.

¹⁴ Оскільки Законом № 2222 внесені зміни до розділів IV–VII, XI Конституції України, то відповідні положення статті 156 Конституції України далі не розглядаються.

¹⁵ Див.: абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України).

України, а також стосуються її перехідних положень; 3207-1 доопрацьований та 6372-Д”¹⁶. (Зв’язок між розглянутими законопроектами та прийнятими законами наступний: законопроект № 6372-Д – Закон № 2221, законопроект № 4180 – Закон № 2222.)

Поняття "голосування „у пакеті" (або "пакетне голосування") в законодавстві України відсутнє. Також у конституційному праві, на відміну від цивільного, відсутній принцип свободи договору сторін; тому угода про „голосування у пакеті“ не має правової основи.

Статтями 6, 19 Конституції України визначено правовий порядок, за яким органам державної влади дозволено діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. З цього, в свою чергу, випливає заборона для парламенту України вдаватися до будь-яких модифікацій конституційних, а також інших передбачених законами України процедур.

Як зазначалося, 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**.

На самостійність і відокремленість кожного із законопроектів про внесення змін до Конституції України також вказують положення статей 156 – 159 Конституції України.

З наведеного випливає, що *у розумінні положень розділу XIII Конституції України кожний законопроект про внесення змін до Конституції України є самостійним, і за нього повинно бути проголосовано окремо*.

З правової точки зору, домовленість політичних сил призвела до того, що фактично доля кількох норм поточного (виборчого) законодавства визначила долю цілого конституційно-правового масиву (конституційна реформа)¹⁷.

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*. Зважаючи на те, що Закон № 2221 та Закон № 2222 не мають спільного предмету правового

¹⁶ Згідно з текстом зазначеної стенограми, розміщеним на веб-сайті Верховної Ради України.

¹⁷ 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).

регулювання, це також свідчить про прийняття кожного із названих законів за умови прийняття іншого, тобто щодо кожного з них здійснено не вільне, а зв'язане волевиявлення.

Таким чином, 8 грудня 2004 року парламентом України було запроваджено подвійну процедурну новелу: 1) за прийняття двох законопроектів *проголосовано разом (одночасно)*, тобто здійснено один акт волевиявлення активної форми; 2) волевиявлення здійснено *“за умови”* (*“зв'язане голосування”*).

2. Основний Закон України вирізняє конституційні процедури прийняття законів України та розгляду законопроекту про 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 інших законів України.

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 III “Вибори. Референдум” та з розділом IV “Верховна Рада України”, положення яких доповнюють процедуру внесення змін до Конституції України у тій частині, що не встановлена розділом XIII, надаючи їй завершеності.

До таких відносимо окремі положення статей 69, 70, 72, 80, 82-85, 91, 94, а також пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України.

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 свідому і бажану позицію щодо вирішення конкретного державного питання.

Голосування народним депутатом України особисто є його персональним 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“¹⁸.

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

¹⁸ Див.: Юридична енциклопедія. 1 том. А–Г. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П.Бажана, 1998. – С. 504.

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 щодо легітимності внесених до Конституції України змін.

До того ж голосування “за умови” (“зв’язане голосування”) перенаправляє, повертає напрямок волі особи, уповноваженої до прийняття рішення, чим спотворює дійсну волю цієї особи (представника народу) щодо конкретного предмету голосування (вирішення державного питання). Прийнятий у такий спосіб акт не може вважатися актом установчої влади, оскільки не відображає волі народу як єдиного джерела влади в Україні за частиною другою статті 5 Конституції України.

Тому вважаємо, що “зв’язане голосування” – прийняття одного законопроекту за умови 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.

Таким чином, порядок внесення змін до Конституції України, передбачений статтями 84, 155 Конституції України, виключає можливість голосування за прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України разом (одночасно) з іншими законопроектами, а також “за умови”.

III. Щодо підвідомчості Суду порушених у конституційному поданні питань

Як зазначалося, народні депутати України, посилаючись на положення статей 85, 124, 147, 150, 152 Конституції України та на правові позиції Суду, викладені у рішеннях від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 (справа щодо прописки), від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України), від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 (справа про повноваження Конституційного Суду України), наголошують на підвідомчості Суду питання про відповідність Конституції України Закону № 2222 у зв’язку з порушенням встановленої Конституцією України процедури його розгляду та прийняття. Погоджуючись з такою правовою позицією в цілому, вважаємо за необхідне зазначити таке.

1. Україна проголосила себе правовою державою (стаття 1 Конституції України). З принципу верховенства Конституції України, вимоги прийняття на її основі та у відповідності до неї законів, інших правових актів впливає обов’язок усіх суб’єктів правотворчості дотримувати, зокрема, встановлену Конституцією України процедуру їх прийняття.

Врешті-решт для законів процедура прийняття – це не суто формальна ознака. 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 обов'язковим дотриманням певної процедури. Відсутність однієї з ознак (наприклад, через порушення процедури) вказує на неможливість віднесення нормативно-правового акта до категорії закону.

При недотриманні встановленого порядку прийняття закону не буде акту державної влади, а тільки видання особистого акта представника влади. Такий акт не може бути визнаний таким, що діє від імені держави¹⁹.

2. В Основному Законі України закріплено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6), практичною реалізацією якого є запровадження системи стримувань і противаг. Одним із засобів стримування єдиного органу законодавчої влади в Україні є передбачений статтями 150, 152 Конституції України конституційний (судовий) контроль за дотриманням парламентом України вимог Конституції України при прийнятті ним законів та інших правових актів.

У своєму Рішенні від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) Суд зазначив, що за змістом положень частини другої статті 147, частини першої статті 150 Конституції України до його повноважень належить, зокрема, перевірка на предмет відповідності Конституції України, *всіх без винятку правових актів Верховної Ради України {...} як за їх юридичним змістом, так і за дотриманням конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності* (абзац шостий пункту 5 мотивувальної частини).

Суд також навів правову позицію, за якою *«саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України»*²⁰.

Певна річ, у правовій державі, де визнається і діє принцип верховенства права (статті 1, 8 Конституції України) неприпустимою є наступна практика: якщо норми Закону № 2222 – вже «тіло» Конституції України, це призведе до того, що Верховна Рада України зможе приймати зміни до Конституції України із будь-якими порушеннями конституційної

¹⁹ Див.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. С.-Петербург, 1904. – С. 300.

²⁰ Див.: підпункт 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 (справа про повноваження Конституційного Суду України).

Суд виходив з того, 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 (як це встановлено пунктом 30 частини першої статті 106 Конституції України щодо обмеження права Президента України накладати вето на такі закони); згідно з частиною другою статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».

процедури, а потім стверджувати, що прийняті з порушеннями поправки – це вже «недоторкане тіло» Конституції²¹.

3. Існує позиція, за якою особливістю законів про внесення змін до Конституції України є те, що після набрання ними чинності вони стають складовою Конституції України, а тому не можуть перевірятися на предмет їх конституційності, інакше Суду довелося б здійснювати перевірку конституційності самої Конституції України.

Дійсно, норми Конституції не можуть бути об'єктом будь-якого контролю. Однак у даному випадку йдеться не про Конституцію, а про закон як юридичний засіб її удосконалення, який, для того щоб вважатися дійсним, має відповідати встановленим самою Конституцією вимогам. А конституційний контроль закону – це передбачене Конституцією повноваження Суду. До того ж стаття 152 Основного Закону держави передбачає дві *самостійні* підстави для визнання неконституційними законів та інших правових актів. При цьому відсутність однієї з підстав (неможливість конституційного контролю за змістом) не виключає іншої (конституційного контролю за процедурою).

Таким чином, набуття нормами закону, що являють собою зміни до Конституції України, найвищої юридичної сили не заперечує можливості конституційного контролю процедури, за якою цей закон було прийнято.

Стосовно думки фахівців у галузі права про можливість конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України в період до набрання ними законної сили зазначимо, що це не узгоджується з положеннями Основного Закону держави, оскільки Суд розглядає лише чинні нормативно-правові акти.

Проте вважаємо, що така думка виглядає слушною, логічною та прийнятною у разі запровадження відповідних конституційних змін. Її прихильники пропонують встановити, що закони про внесення змін до Конституції України набирають чинності та вводяться в дію за умови позитивного висновку Суду стосовно додержання процедурних вимог їх прийняття²².

4. Більшість з думок щодо неможливості конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України побудовано на твердженні про особливу правову природу цих законів. З цього приводу зазначимо таке.

Вирішуючи питання набуття чинності Конституцією України, Суд констатував, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу²³.

²¹ Див., зокрема, Козюбра М. Підстави скасувати політрефрму є // Дело. – 2006. – 8 нояб. – С.6.

²² Див., зокрема: Теплюк М., О.Ющик. Правові проблеми змінення Конституції України // Право України. – 2007. – № 12. – С. 7; Євграфова Є. Висновок на законопроект про внесення змін до Конституції України (аналіз практики Конституційного Суду України) // Право України. – 2008. – № 12. – С.38.

²³ Див. абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України).

Отже, застосовуючи певну аналогію, є підстави вважати закони про внесення змін до Конституції України також актами установчої влади («конституційні» закони), тобто іншої правової природи, ніж закони України («звичайні» закони).

Не можемо заперечувати й того, що характеристика Конституції України як Основного Закону України означає, що вона є правовою основою держави, а не різновидом законів, хоча і з найвищою юридичною силою.

Сподіваючись, що концепція установчої влади не залишиться тільки сприйнятою на офіційному рівні (йдеться про зазначену тезу Суду), а й буде науково розробленою і знайде практичне втілення в нормах Конституції України, вважаємо, що *на даний час різна правова природа «звичайних» та «конституційних» законів не позначилась на питанні про можливість конституційного контролю останніх*. На це вказує наступне.

1) Класифікація законів України за їх правовою природою (якщо не брати до уваги вжитий у преамбулі Конституції України термін «Основний Закон України»), в Конституції і законодавстві України відсутня. У Конституції України не використовуються терміни на кшталт «конституційна поправка», «конституційний закон» (це дозволяло б не розповсюджувати на них положення статей 150, 152 Конституції України).

Аналіз положень Конституції України (статті 4, 6, 8, 13–15, 17, 19, 22, 57, 67, 77, 85, 91, 92, 94, 106, 118, 120, 126–129, 140, 141, 143, 144, 146, 147, 150, 152, 153, 158 тощо) вказує, що *термін «закон» є узагальненою назвою нормативно-правових актів однакової (вищої) юридичної сили*²⁴.

2) Порядок внесення змін до Конституції України виділено в окремий розділ XIII, такі зміни відбуваються за доволі «жорсткою» процедурою (суб'єктний склад, умови прийняття, конституційний контроль, певні часові обмеження тощо), що має на меті забезпечити, зокрема, стабільність Основного Закону держави.

Звернемо увагу, що у розділі XIII Конституції України йдеться про *«законопроект про внесення змін до Конституції України»*, а у статті 158 цього розділу *щодо прийняття такого законопроекту вживається загальний термін «закон»*.

Тобто є підстави вважати, що *наявність спеціального порядку внесення змін до Конституції України (розділ XIII), а також відсутність права вето щодо них* (пункт 30 частини першої статті 106 Конституції України) *вказують на особливості прийняття законів про внесення змін до Конституції України, між тим ще не посвідчують їх іншого правового статусу*.

Терміни «закон» і «закон про внесення змін до Конституції України» є синонімічними.

²⁴ На нашу думку, враховуючи, зокрема, синтаксичну побудову речення, у пункті 30 частини першої статті 106 Конституції України словосполучення «про внесення змін до Конституції України» відіграє роль скороченої назви відповідного закону. Аналогічну роль відіграє словосполучення «про Державний бюджет України», яке вживається у Конституції України і також не вказує на виключення цього закону з інших, зокрема, у сенсі пункту 3 частини першої статті 85 Конституції України.

3) Конституція України відокремлює повноваження Верховної Ради України вносити зміни до неї в межах і порядку, передбачених її розділом XIII від повноваження приймати закони (пункти 1, 3 частини першої статті 85).

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).

Аналіз положень частини першої статті 85 Конституції України вказує на те, що шляхом прийняття законів здійснюються не лише внесення змін до Основного Закону України, а й повноваження, передбачені, зокрема, її пунктами 4 (затвердження Державного бюджету України), 15 (прийняття Регламенту Верховної Ради України), 22 (затвердження загальної структури та чисельності військових формувань), 32 (надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України), 36 (затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації), 37 (затвердження Конституції Автономної Республіки Крим та змін до неї).

Отже, *стаття 85 Конституції України визначає повноваження парламенту України, а не правову природу нормативно-правових актів, прийнятих на їх реалізацію.*

4) *Основний Закон держави не визначає особливого порядку набуття чинності законами про внесення змін до Конституції України, тобто і в цьому аспекті зазначені закони можуть бути охоплені загальним терміном «закон».* Так, Закон № 2222 набрав чинності в порядку, передбаченому статтею 94 Конституції України, що впливає з його прикінцевих та перехідних положень.

5) *Вважаємо, що закони про внесення змін, у тому числі до Конституції України, є самостійними законами, які залишаються в правовому полі держави, не дивлячись на те, що всі вони виконали своє функціональне призначення.*

Вилучення законів про внесення змін з правового поля держави та уява про їх нечинність призвели б до відсутності правових підстав для існування запроваджених ними змін та до нечинності самих змін. Ці закони, на нашу думку, припиняють чинність і втрачають свою юридичну силу в загальному порядку: при прямому скасуванні або фактичній заміні іншим актом, що врегульовує ту ж саму групу суспільних відносин.

Отже, хибною є думка, що всі закони про внесення змін, виконавши свою функцію, втрачають чинність. У кожному конкретному випадку це питання потребує дослідження.

Так, після Закону № 2222 зміни до Конституції України не вносилися, тобто немає підстав говорити про скасування або фактичну заміну запроваджених ним змін. Отже, *Закон № 2222 є чинним, тобто може бути предметом розгляду в Суді.*

б) Визначені Основним Законом України повноваження Суду є вичерпними.

Відповідно до статті 150 Конституції України Суд уповноважено здійснювати конституційний контроль всіх правових актів Верховної Ради України (законів та інших). Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші правові акти визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо, зокрема, була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Поняттям «закон», вжитим у статті 152 Конституції України охоплюються будь-які правові акти, прийняті Верховною Радою України на виконання своїх конституційних повноважень²⁵.

У Рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп/97 (справа К.Г.Устименка) Суд сформулював правову позицію, за якою *винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією* (пункт 4 резолютивної частини). Проте підстави для визнання неконституційними законів та інших правових актів, визначені статтею 152 Конституції України, не містять жодних винятків щодо тих їх видів, які позначені у статті 150.

Враховуючи наведене вище, *закони про внесення змін до Конституції України є законами у розумінні положень статей 150, 152 Конституції України.*

Таким чином, **перевірка конституційності процедури розгляду, ухвалення, набрання чинності Законом № 2222 належить до повноважень Суду.**

ВИСНОВОК

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV прийнято з порушенням встановленої Конституцією України процедури його розгляду, що є підставою для визнання його неконституційним повністю відповідно до статті 152 Конституції України.

Заступник керівника Секретаріату –
керівник Управління правової експертизи

Є. БУРЛАЙ

25.06.10.

Виконавці:
завідувач сектору
головний консультант

Є. Кудлай (тел.12-79)
О. Кравчук (тел.11-82)

Завідувач Експертно-правового відділу

Г. Скворцова

²⁵ Отже, навіть якщо припустити заперечення, що закони про внесення змін до Конституції України належать до категорії законів у розумінні статей 150, 152 Конституції України, то, у будь-якому разі, вони належать до «правових актів» (є результатом волевиявлення парламенту України відповідно до його повноважень та породжують правові наслідки), а тому належать до об'єктів конституційного контролю.