



С У Д Д Я  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

21.07.2010р. № 339-01/873

Президенту України

**ЯНУКОВИЧУ В. Ф.**

***Шановний Вікторе Федоровичу!***

На розгляді в Конституційному Суді України перебуває 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).

Як стверджують автори клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону № 2222 в цілому є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект закону України „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180 від 19 вересня 2003 року) з певними поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222 без обов'язкового у такому випадку висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Згідно зі статтею 19 Закону України „Про Конституційний Суд України“, у зв'язку з підготовкою матеріалів у цій справі до розгляду Конституційним Судом України прошу Вас висловити свою позицію щодо порушених у конституційному поданні питань.

Додаток: копія конституційного подання на 32 стор.

З повагою

суддя-доповідач

**С. Л. ВДОВІЧЕНКО**



# Президент України

Судді Конституційного Суду України  
**С.ВДОВІЧЕНКУ**

*Шановний Сергію Леонідовичу!*

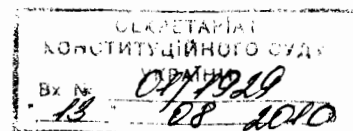
У зв'язку з Вашим зверненням стосовно конституційного подання 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон № 2222-IV) та порушеного у зазначеному конституційному поданні питання зазначаю таке.

1. За Конституцією Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8).

Відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Засади конституційного ладу України згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, висловленою у його Рішеннях від 11 липня 1997 року № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України та від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом, закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України.

Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Як роз'яснив Конституційний Суд України, прийняття Конституції України Верховною Радою України "означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом" (Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про



набуття чинності Конституцією України) та "було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття" (Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України).

Основний Закон України передбачає засади поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову та вказує на межі повноважень органів державної влади, підстави та способи їх діяльності (стаття 6, частина друга статті 19). На цьому наголошено, зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України від 25 березня 2010 року № 9-рп/2010.

Пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України визначено повноваження Верховної Ради України вносити зміни до Конституції України, але виключно в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції. Це повноваження Верховна Рада України відповідно до статті 155 Конституції України здійснює самостійно або згідно зі статтею 156 Конституції України з наступним затвердженням законопроекту всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України зазначається, що відповідно до частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, внесення змін до Конституції України в порядку, передбаченому розділом XIII "Внесення змін до Конституції України" (пункт 1), прийняття законів (пункт 3); повноваження щодо внесення змін до Конституції України здійснюється Верховною Радою України шляхом прийняття законів.

Внесення змін до Конституції України слід розглядати як реалізацію повноважень установчої влади, що здійснюється шляхом прийняття відповідного закону і лише у передбачений цією Конституцією спосіб.

2. 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 (стаття 159 Основного Закону України).

Передбачений статтею 159 Конституції України механізм спрямований на те, щоб не допустити внесення змін до Основного Закону держави всупереч вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зокрема, зміни до Конституції України не можуть передбачати скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), а також вноситися за визначених у частині другій статті 157, статті 158 Конституції України обставин.

Згідно з офіційним тлумаченням положення статті 159 Конституції України, наданим Конституційним Судом України у Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України,

"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" (пункт 2 резолютивної частини). При цьому Конституційний Суд України зазначив, 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. Отже, 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" (пункт 3 мотивувальної частини).

Таким чином, за Основним Законом держави наявність відповідного висновку Конституційного Суду України є обов'язковою умовою розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України, а здійснення Конституційним Судом України попереднього (превентивного) контролю відповідності такого законопроекту (в тому числі з усіма можливими поправками, внесеними до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України) встановленим статтями 157 і 158 Конституції України вимогам є невід'ємною стадією конституційної процедури внесення змін до Основного Закону держави.

3. Закон № 2222-IV набрав чинності з 1 січня 2006 року, за винятком окремих положень, які набрали чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році (пункт 1 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону).

Проте його було розглянуто і прийнято Верховною Радою України 8 грудня 2004 року за відсутності відповідного висновку Конституційного Суду України, що і стало підставою для звернення 252 народних депутатів України із відповідним поданням.

Конституційний Суд України у Висновку від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003 у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України визнав проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" (реєстраційний № 4180), поданий до Верховної Ради України народними депутатами України Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гапочною М.М., Задорожнім О.В. та іншими, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У процесі доопрацювання та попереднього схвалення 23 червня 2004 року цього законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України до нього було внесено низку змін, у тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні поправки.

Проаналізувавши ці зміни, Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що вони не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а також про додержання вимог частини першої статті 157 Конституції України щодо неприпустимості внесення до Основного Закону України змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. В цілому проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" з унесеними до нього поправками (реєстраційний № 4180), попередньо схвалений Верховною Радою України 23 червня 2004 року Постановою від 23 червня 2004 року № 1844-IV, було визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 у справі про Законопроект № 4180 з унесеними до нього поправками).

Проте в подальшому до законопроекту були знову внесені зміни (поправки), якими, зокрема, суттєво коригувалися зміни до Конституції України, що підтверджується порівняльним аналізом текстів законопроекту, який був предметом Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004, та Закону № 2222-IV, прийнятого 8 грудня 2004 року. Ці зміни (поправки) Конституційним Судом України не розглядалися, зокрема щодо відповідності їх вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Законопроект (реєстраційний № 4180) із новими поправками без висновку Конституційного Суду України був розглянутий Верховною Радою України 8 грудня 2004 року і прийнятий як Закон № 2222-IV.

Варто зауважити також, що Верховна Рада України 8 грудня 2004 року одним голосуванням прийняла "у пакеті" оспорюваний Закон разом із Постановою Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України" (реєстраційний № 3207-1) та Законом України "Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року" (зареєстровані того ж дня як відповідно Закон України № 2222-IV, Постанова Верховної Ради України № 2223-IV та Закон України № 2221-IV). Одномоментне прийняття голосами 402 народних депутатів України самостійних правових актів, предмет регулювання, юридична сила та визначений у статтях 94, 155 Конституції України порядок прийняття яких є різними, свідчить про пріоритет політичної доцільності перед юридичним обов'язком парламенту додержуватися вимог Конституції України під час розгляду законопроекту та ухвалення Закону, про які йшлося вище.

4. На порушеннях конституційної процедури при розгляді та ухваленні Закону № 2222-IV акцентувала увагу і Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ), про що свідчать її документи. Так, у параграфі 14 Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005) "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" від 5 жовтня 2005 року зазначено: "Парламентська Асамблея занепокоєна тим, що нові конституційні зміни було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 Конституції України та як це витлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 1998 року. Тому Парламентська Асамблея наполегливо закликає органи влади України якнайшвидше виправити ці питання, щоб забезпечити легітимність конституційних змін та їх відповідність європейським стандартам".

Як зазначено у Доповіді Моніторингового комітету ПАРЄ "Виконання обов'язків та зобов'язань Україною" (документ № 10676, 5 жовтня 2005 року), занепокоєння Комітету, висловлене в Заяві Комітету від 15 грудня 2004 року, викликав також той факт, що нові зміни до Конституції України були прийняті без надання висновку Конституційним Судом України (параграф 40); "останній факт має надзвичайно важливе значення, оскільки він може призвести до скасування закону № 2222 Конституційним Судом. Згідно зі статтею 159 Конституції 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. Відповідно, до тексту законопроекту, розглянутого Судом, більше не можуть вноситись жодні зміни перед його прийняттям. Проте ситуація із законопроектом № 4180 склалася інакше, оскільки до цього законопроекту були внесені зміни – і не лише технічні поправки – перед його остаточним затвердженням 8 грудня 2004 року" (параграф 41).

Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) оприлюднила Висновок від 13 червня 2005 року № 339/2005 щодо змін до Конституції України, ухвалених 8 грудня 2004 року, в якому зауважила, зокрема, що "перехідні положення, які прив'язують набуття чинності змінами до прийняття пакета інших змін, ясно відображають контекст, у якому ці зміни приймались. Дійсно, хоча конституційна реформа тривала кілька років, Закон про внесення змін був схвалений поспішно, з метою вирішення гострої політичної кризи" (параграф 49). Комісія дійшла висновку: "У цілому конституційні зміни у прийнятій редакції не повністю дозволяють досягнути мету конституційної реформи – встановлення збалансованої та функціональної системи правління" (параграф 50).

5. Предметом розгляду Конституційного Суду України у справі за цим конституційним поданням є підвідомче йому відповідно до пункту 1 частини першої статті 150, частини першої статті 152 Конституції України питання – щодо конституційності закону про внесення змін до Конституції України, який набрав чинності, а саме додержання процедури його розгляду та

ухвалення, визначеної у розділі XIII цієї Конституції, – що підтверджується й Рішенням Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України.

Вважаю, що вирішення Конституційним Судом України порушеного народними депутатами України питання забезпечить надалі здійснення конституційного регулювання суспільних відносин виключно на засадах верховенства Конституції України.

З повагою

**В.ЯНУКОВИЧ**

Вих. № 1-1/1795  
від 12 серпня 2010 року