



С У Д Д Я  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

21.07.2010/№ 399-16/877

Директору Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України,  
академіку НАН України

**ШЕМШУЧЕНКУ Ю. С.**

***Шановний Юрію Сергійовичу!***

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 висловитися щодо поставлених у конституційному поданні питань, зокрема чи була порушена визначена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону № 2222, оскільки остаточний текст законопроекту „Про внесення змін до Конституції України“ (реєстраційний № 4180) після його розгляду та внесення під час пленарного засідання Верховної Ради України поправок (вилучення, доповнення та зміни окремих положень) не був предметом розгляду Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Додаток: копія конституційного подання на 32 стор.

З повагою

суддя-доповідач

**С. Л. ВДОВІЧЕНКО**

НАЦІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА  
ім. В.М. Корецького

Україна, 01601, м. Київ,  
вул. Трьохсвятительська, 4  
тел. (044) 278 5155  
факс (044) 278 5474  
E-mail: jus@ukrpack.net



NATIONAL  
UKRAINIAN ACADEMY OF SCIENCES  
KORETSKY INSTITUTE  
OF STATE AND LAW

4, Trjohsvjativska st.,  
01601, Kiev, Ukraine  
tel. (044) 278 5155  
fax (044) 278 5474  
E-mail: jus@ukrpack.net

30.08.2010 № 126/292  
На № \_\_\_\_\_

Судді Конституційного Суду України  
С.В.Вдовіченку

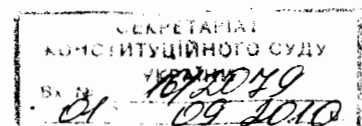
**Шановний Сергію Леонідовичу!**

Відповідно до Вашого звернення від 21.07.2010 р. № 339-16/871 надсилаємо підготовлений в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України висновок щодо поставлених в конституційному поданні 252 народних депутатів України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 р. № 2222- ІУ.

Додаток: висновок на - 5 арк.

Директор Інституту  
академік НАН України

Ю.С. Шемшученко



## ВИСНОВОК

науково-правової експертизи щодо питань, порушених у конституційному поданні про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-ІУ, виконаної відповідно до звернення судді-доповідача Конституційного Суду України С.Л. Вдовіченка на підставі законів України «Про Конституційний Суд України» та «Про наукову і науково-технічну експертизу»

**I. Зміст звернення. Питання, винесене на розгляд науково-правової експертизи.** До Інституту держави і права НАН України на відповідно до статті 19 Закону України «Про Конституційний Суд України» звернувся суддя Конституційного Суду України С.Л. Вдовіченко (лист-звернення з доданими матеріалами на 32-х арк..) від 21.07.2010 р. № 339-16/871), на предмет проведення науково-правової експертизи по справі 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-ІУ (далі - **Закон № 2222**).

Як стверджують автори подання, 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.

На розгляд експертизи Конституційним Судом України поставлено одне питання: **«чи була порушена визначена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону № 2222, оскільки остаточний текст законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» (реєстраційний № 4180) після його розгляду та внесення під час пленарного засідання Верховної Ради України поправок (вилучення, доповнення та зміни окремих положень) не був предметом розгляду Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України?»**

**II. Опис експертного дослідження. Висновок науково-правової експертизи.**

Системний аналіз наданих на експертизу копій матеріалів, доданих до листа-звернення судді Конституційного Суду України С.Л.Вдовіченка матеріалів (зокрема, конституційного подання 252 народних депутатів України та таблиці розбіжностей між проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр № 4180 з внесеними до нього

поправками, щодо якого надано висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004, та Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222- ІУ від 8 грудня 2004 року), відповідних норм Конституції України та інших конституційно-правових закондавчих актів України, стенографічних матеріалів пленарного засідання Верховної Ради України 8 грудня 2004 р., спеціальної юридичної літератури з теорії держави і права та конституційного права, а також застосування загальноприйнятих методів і прийомів доктринального тлумачення правових актів (у тому числі, конституційно-правових) та відповідних юридичних норм, дають можливість зробити наступний висновок по суті поставленого питання.

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

В 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 виключно шляхом прийняття законів.

Внесення змін до Конституції України слід розглядати як реалізацію повноважень установчої влади, що здійснюється шляхом прийняття відповідного закону і лише у передбаченій Конституцією України 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). Дана конституційна норма є імперативною. Вона спрямована на те, щоб не допустити внесення змін до Конституції України 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), а також вноситися за визначених у частині другій статті 157, статті 158 Конституції України обставин.

Згідно з офіційним тлумаченням положення статті 159 Конституції України, яке було здійснено 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 Рішення). 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, а й усі можливі поправки, внесені до нього в процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Тобто, 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, **також підлягає** 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 Рішення).

Таким чином, згідно Основного Закону України **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 щодо відповідності такого законопроекту (у тому числі з усіма можливими поправками, внесеними до нього в 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 України «Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-ІУ, як відомо, 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 № 2222).

Натомість, як засвідчив експертний аналіз, Верховною Радою України **не було додержано** конституційної процедури внесення змін до Конституції України, оскільки Закон № 2222 був нею розглянутий і прийнятий 8 грудня 2004 року **за відсутності** відповідного висновку Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України у своєму 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., Гапочкою М.М., Задорожнім О.В. та іншими, визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Як вбачається зі стенограми пленарного засідання Верховної Ради України, у процесі доопрацювання та попереднього схвалення цього законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України 23 червня 2004 року до нього було внесено низку змін, у тому числі доповнень, уточнень формулювань приписів та редакційних поправок.

За результатом аналізу цих змін Конституційний Суд України дійшов висновку, 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 внесеними до нього поправками (реєстраційний № 4180), попередньо схвалений Постановою Верховною Радою України 23 червня 2004 року № 1844-IV, було визнано таким, що **відповідає** вимогам статей 157 і 158 Конституції України (див. Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 у справі про законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками).

Проте у подальшому до законопроекту знову були внесені зміни (поправки), якими, зокрема, істотно коригувались 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 прийнятого 8 грудня 2004 року Законом № 2222 (див. таблицю розбіжностей між проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180) та Законом № 2222). Але ці зміни (поправки) Конституційним Судом України щодо їх відповідності вимогам частини першої статті 157 Конституції України **не розглядалися**.

Законопроект (реєстраційний № 4180) з новими поправками **усупереч** вимогам норми статті 159 Конституції України **без висновку Конституційного Суду України** 8 грудня 2004 року був розглянутий Верховною Радою України і прийнятий як Закон № 2222.

Таким чином, можна зробити **загальний висновок про те, що Закон № 2222 було прийнято з порушенням визначеної Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення.**

Слід зазначити, що на допущені порушення процедури прийняття Закону № 2222 незабаром після його ухвалення звернули увагу європейські правоохоронні інституції. Зокрема, у Резолюції ПАРЕ № 1466 (2005 р.) "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" від 5 жовтня 2005 року було 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 9 червня 1998 року».

У Доповіді Моніторингового комітету ПАРЕ "Виконання обов'язків та зобов'язань Україною" (документ № 10676, 5 жовтня 2005 року) вказано: "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 (§40); ..."Останній факт має надзвичайно важливе значення, оскільки він може призвести до скасування Закону № 2222 Конституційним Судом.

Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) також оприлюднила свій висновок від 13 червня 2005 року № 339/2005 щодо змін до Конституції України, ухвалених 8 грудня 2004 року. У ньому Комісія, зокрема зауважила, що конституційні зміни у прийнятій редакції не повністю дозволяють досягнути мету конституційної реформи – встановлення збалансованої та функціональної системи правління" (§ 50).

Заст. директора Інституту  
держави і права ім. В.М. Корецького  
НАН України, член-кореспондент  
Національної академії правових  
наук України

**В.П. Нагребельний**

м. Київ,  
30 серпня 2010 р.