



С У Д Д Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

М.П. 2010р. № 339-16/246

Завідувачу кафедрою
конституційного права Одеської
національної юридичної академії,
доктору юридичних наук, професору

ОРЗІХУ М. П.

Шановний Марку Пилиповичу!

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



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23, Тел. (0482) 63-34-04, факс (0482) 63-97-64

04.08.2010 № 2481-3

на № _____

Судді Конституційного Суду

України

Вдові ченку С.Л.

Шановний Сергію Леонідовичу!

За Вашим проханням надаю висновок щодо конституційного подання про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV, зокрема, щодо поставлених у конституційному поданні питань, у т.ч., чи була порушена визначена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення наведеного Закону.

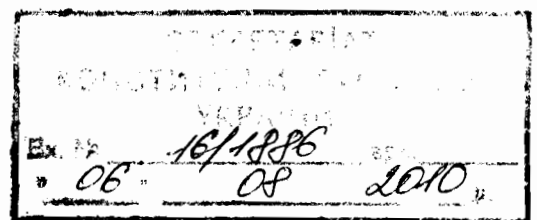
Додаток: вказ. на 8 арк.

З повагою,

Ректор,

професор

В.В. Завальнюк



В И С Н О В О К

щодо конституційного подання народних депутатів України про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222- IV

Вирішуючи питання, що були поставлені у конституційному поданні, необхідно виходити з того, що конституційної ревізії підлягає не нормативно-правовий зміст Закону України № 2222- IV «Про внесення змін до Конституції України», що набрав чинності 01 січня 2006 року, а процес його підготовки, ухвалення та прийняття, тобто конституційний процес, зокрема, законодавче провадження, неухильне дотримання порядку якого є гарантією конституційної законності, забезпечення стабільності конституційного ладу України.

Процес підготовки, ухвалення та прийняття закону про внесення змін до Конституції України, виходячи з вимог Конституції України та сучасної конституційної доктрини, має ґрунтуватися на принципах верховенства права та Конституції, відповідної ієрархії системи законодавства.

Особливого практичного значення набуває принцип верховенства права у діяльності Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади (ст. 75 Конституції України), який має виходити з цього принципу у законотворчій діяльності, надаючи пріоритет принципам права, правовим цінностям у порівнянні з політичною доцільністю, тобто політичні риси та можливе прагнення парламенту до політизації його рішень має бути обмеженим владою права, принципом верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України). Втім, як це вбачається з аналізу Стенограми засідання № 48 Верховної Ради України (див.: Стенограма засідання № 48 Верховної Ради України від 8 грудня

2004 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/index.htm>), Закон № 2222-IV був прийнятий, виходячи, перш за все, з принципу політичної доцільності, для «зняття всіх проблем» (із виступу н/д Г.Г. Самофалова), подолання політичної кризи, «зняття напруги в державі» (із виступу н/д А. М. Козловського), його прийняття (у сукупності з іншими законопроектами) відбувалося як «акт консолідації, акт примирення» (із виступу Голови).

Порушення принципу конституційного порядку виявилось також в тому, що Закон № 2222-IV був прийнятий шляхом "пакетного" голосування як «комплексне рішення проблеми» (із виступу н/д В. І. Надраги. Див.: Стенограма засідання № 48 Верховної Ради України від 8 грудня 2004 р.), тобто шляхом проведення одного голосування за прийняття кількох законів. Так, на голосування були поставлені «законопроекти 4180 - з уточненнями Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну Конституцію України, а також стосуються її перехідних положень, 3207 - 1 доопрацьований та 6372 -Д» (із Стенограми засідання № 48 Верховної Ради України від 8 грудня 2004 р.).

Конституція України за своєю природою займає особливе місце в системі конституційного законодавства і тому неприпустимим та таким, що порушує принципи верховенства права та Конституції, є прийняття Закону про внесення змін до Конституції одночасно (єдиним голосуванням) з іншими законами.

Виходячи з теорії установчої влади і обґрунтованих нею особливостей Основного Закону, ґрунтуючись на правовій позиції Конституційного Суду України про юридичну природу Конституції, згідно з якою «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу» (Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. у справі за конституційним зверненням Барабаша О. Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої ст. 94 та ст. 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України)

// Офіційний вісник України. - 1997. - №42. - С.59), а також враховуючи положення Конституції України про порядок внесення до неї змін (розділ XIII), є підстави для твердження, що закони про внесення змін до Конституції України за своєю природою фактично є конституційними законами.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», який було прийнято разом з Законом № 2222-IV, є теж, безумовно, конституційним законом, але ж за юридичною природою не може ототожнюватися із законами про внесення змін до Конституції України (що стають частиною Конституції) і тому прийняття цих різних за сутністю та наслідками прийняття законів єдиним, так званим «пакетним» голосуванням, порушує ієрархічну цілісність законодавства України.

Крім того, Конституція України не передбачає прийняття законів у такій спосіб - «пакетним» голосуванням (ст. 91, розділ XIII Конституції України) і тому використання Верховною Радою України цього, не передбаченого Конституцією засобу при прийнятті Закону № 2222-IV, є порушенням ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Сумніви щодо конституційності Закону № 2222-IV виникають у результаті аналізу процесу його прийняття при зіставленні з вимогами, які встановлюються чинною Конституцією України до процедури внесення змін до Конституції.

Процедура внесення змін до Конституції України встановлена розділом XIII (статті 154—159) Конституції України. Для законопроектів (крім законопроектів, що передбачають зміни до розділів I, III та XIII Конституції) основними процедурними етапами ухвалення таких змін є попереднє схвалення відповідного законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України та прийняття його на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Окрім цього, під час розгляду законопроекту про внесення змін до

Конституції України передбачено застосування механізму попереднього конституційного контролю. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України звернення до Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є важливою стадією здійснення «особливого виду законодавчої діяльності» (Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 5-з про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=079>).

Конституційний Суд України у п. 2 резолютивної частини Рішення від 9 червня 1998 р. (Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 150 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. - 1998. - № 23. - С. 118) зазначає, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 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».

Таким чином, згідно з тлумаченням статті 159 Конституції України, що Конституційний Суд України надав у рішенні № 8-рп/98 від 09 червня 1998 р., обов'язковій перевірці Конституційним Судом України на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154 - 156 Конституції України, але й всі поправки, що внесені до нього при розгляді у Верховній Раді України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 р., поданий народними депутатами України (Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гапочкою М.М., Задорожнім О.В. та іншими), зареєстрований за № 4180, був направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України : Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2003 року № 1116-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 8. - Ст. 68). Згідно з висновком Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. законопроект визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р. № 3-в/2003 у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України", направленої Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України) // Офіційний вісник України. - 2003. - № 51. - Ст. 2706).

Верховна Рада України своєю постановою від 23 червня 2004 р. (Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 4180) : Постанова Верховної Ради України від 23 червня 2004 р. № 1844-IV // Голос України. - 2004. - № 119, від 01 липня) попередньо схвалила зазначений законопроект і повторно звернулася до Конституційного Суду

України з клопотанням про надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України у зв'язку з тим, що в процесі розгляду Верховною Радою України до тексту законопроекту були внесені поправки.

Розглянувши цей законопроект разом з внесеними до нього поправками, Конституційний Суд України дійшов висновку, що він відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 р. № 2-в/2004 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) // Офіційний вісник України. - 2004. - № 42. - Ст. 2777).

Але порівняльний аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV від 8 грудня 2004 р.) та положень проекту Закону «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 свідчить, що текст Закону, прийнятого Верховною Радою України, має відмінності від тексту, який перевірявся Конституційним Судом України.

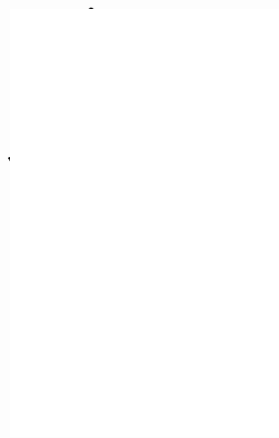
Таким чином, 8 грудня 2004 р. на розгляд і прийняття Верховної Ради України був внесений законопроект про внесення змін до Конституції України з поправками, щодо яких Конституційний Суд України не надавав відповідного висновку, що є порушенням вимог ст. 159 Конституції України. Законопроект з внесеними до його тексту поправками мав бути направлений до Конституційного Суду України для надання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 й 158 Конституції України. Отже, не був здійснений обов'язковий попередній конституційний контроль за законопроектом, який вносить зміни до Основного Закону України. Подібні порушення вже були предметом розгляду Конституційним Судом України. Зокрема, у п. 4.4. Рішення від 05 жовтня 2005 р. Суд вказував: «Конституція України забороняє узурпацію

належного виключно народіві права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема... вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України ... Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права ... є неконституційними і незаконними» (Рішення Конституційного Суду України від 05 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В. С., Подгорної В. В., Кислої Т. В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) // Офіційний вісник України. - 2005. - № 41. - Ст. 2605).

Крім того, є сенс звернути увагу на позиції Генерального секретаря Ради Європи, котрий попереджував, що «ми сприйmemo тільки ті зміни Конституції, що будуть прийняті тільки конституційним шляхом» (цит. по: Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід // Стратегічні пріоритети. - 2008. - № 2 (7). - С. 151) та Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка, нагадуючи про свої Резолюції №№ 1346 (2003) та 1364 (2004), де вона наголосила, що під час внесення змін до Конституції України має бути суворо дотримано всіх положень чинної Конституції, висловила «глибокий жаль, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року, схвалені як частина пакетної угоди для припинення політичної кризи ... нові конституційні зміни було схвалено без попереднього розгляду Конституційним Судом так, як це передбачено статтею 159 української Конституції 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» (п.14 Доповіді Парламентської

Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюції ПАРЄ №1466 та Рекомендації ПАРЄ №1722 від 5 жовтня 2005 року. Документ № 10676 [Електронний ресурс - Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/?day_from).

Таким чином, щодо поставлених у конституційному поданні питань є підстави, не торкаючись змісту самого Закону, дійти висновку про сутнісні порушення вимог конституційного процесу, законодавчого провадження при прийнятті Закону № 2222.



М. Орзів