

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням Президента України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України
«Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України»
та Регламенту Верховної Ради України

м. К и ї в
26 листопада 2009 року
№ 30-рп/2009

Справа № 1-30/2009

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни — доповідача,
Мачужак Ярослави Василівни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,

Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання — Представника Президента України у Конституційному Суді України Ставнійчук Марини Іванівни, Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова Анатолія Олександровича

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року № 374-VI (Голос України, 2009 р., 17 лютого) та Регламенту Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI (Голос України, 2008 р., 26 вересня).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Президента України.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність спору щодо конституційності Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України.

Заслухавши суддю-доповідача Маркуш М. А., пояснення Селіванова А. О., Ставнійчук М. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Президент України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року № 374-VI (далі — Закон) та Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI (далі — Регламент).

Глава держави вважає, що Закон не відповідає частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83, пункту 15 частини першої статті 85, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України.

Автор клопотання наголошує, що при прийнятті Закону було порушено процедуру ухвалення та набрання ним чинності, передбачену частиною четвертою статті 94 Конституції України, що є підставою для визнання його неконституційним (частина перша статті 152 Конституції України), а саме: діючий Голова Верховної Ради України, не підписавши Закон для офіційного оприлюднення, опублікував його за підписом попереднього Голови Верховної Ради України. На думку глави держави, дії щодо підписання Головою Верховної Ради України закону відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України мають інші правові наслідки, ніж за частиною першою статті 94 цієї Конституції.

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що Закон містить тільки бланкетну норму, яка відсилає до інших джерел права і не створює належної правової бази для роботи парламенту, як це закріплено в Конституції України. За своїм змістом стаття 1 Закону передбачає можливість визначити організацію і порядок діяльності парламенту підзаконним актом — Регламентом. Сам же Регламент не прийнято як закон за встановленою Конституцією України процедурою розгляду, ухвалення законів і набрання ними чинності. Автор клопотання констатує, що Регламент унормовує організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, а тому має прийматися виключно як закон України і за визначеною статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання ним чинності.

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного подання висловили Кабінет Міністрів України, Голова Верховної Ради України, науковці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії.

3. Конституційний Суд України, розглядаючи порушені у конституційному поданні питання, виходить з такого.

3.1. За Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України (стаття 75); Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти (стаття 91); Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою України (пункт 3 частини другої статті 88), зокрема закон, і невідкладно направляє його Президентові України (частина перша статті 94). Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Якщо Президент України не підписав повторно прийнятий Верховною Радою України закон, то такий закон невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом (частина друга, четверта статті 94 Конституції України).

3.2. За результатами дослідження матеріалів справи Конституційний Суд України дійшов висновку про необхідність перевірки додержання встановленої статтею 94 Конституції України процедури набрання чинності Законом.

Закон, прийнятий Верховною Радою України 4 вересня 2008 року і підписаний Головою Верховної Ради України А. Яценюком, Президент України повернув зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Юридичним наслідком застосування права вето є, зокрема, відкриття конституційної процедури повторного розгляду закону у Верховній Раді України (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду

Україні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України).

Верховна Рада України 3 лютого 2009 року під головуванням Голови Верховної Ради України В. Литвина повторно прийняла Закон відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України. Однак 17 лютого 2009 року Закон було опубліковано у газеті «Голос України» за підписом попереднього Голови Верховної Ради України із зазначенням дати прийняття Закону — 4 вересня 2008 року.

З наведеного вбачається, що опубліковано закон, щодо якого Президент України застосував право вето, а не той, який Верховна Рада України прийняла за результатами його повторного розгляду.

Конституційний Суд України враховує правові позиції, викладені в його рішеннях від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009, від 14 липня 2009 року № 18-рп/2009, від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009, згідно з якими у разі прийняття Верховною Радою України закону повторно після застосування до нього права вето та відмови Президента України його підписати офіційному оприлюдненню та опублікуванню підлягає саме повторно прийнятий закон з датою його повторно прийняття та підписом діючого Голови Верховної Ради України.

Відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України повинен бути невідкладно офіційно оприлюднений діючим Головою Верховної Ради України і опублікований за його підписом Закон, прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час його повторного розгляду.

Отже, відсутність під текстом Закону, прийнятого за результатами повторного розгляду, належної дати та підпису діючого Голови Верховної Ради України є порушенням встановленої частиною четвертою статті 94 Основного Закону України процедури набрання ним чинності, що згідно з частиною першою статті 152 Конституції України є підставою для визнання Закону неконституційним повністю.

4. За частиною другою статті 8 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

До повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить прийняття Регламенту Верховної Ради України (пункт 15 частини першої статті 85 Основного Закону України). Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України встановлюється порядок роботи Верховної Ради України, а також засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частини п'ята, дев'ята статті 83 Конституції України). Крім того, Голова Верховної Ради України здійснює свої повноваження у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України (частина третя статті 88 Конституції України). У пункті 21 частини першої статті 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України.

Верховна Рада України 19 вересня 2008 року прийняла Регламент.

Як зазначено у статті 1 Регламенту, порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинен-

ня діяльності депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України, законами України та Регламентом. Цією ж нормою передбачено, що Регламент визначає порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.

Конституційний Суд України, проаналізувавши положення частини п'ятої статті 83, пункту 15 частини першої статті 85 Конституції України в їх системному зв'язку із положеннями частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 21 частини першої статті 92 Основного Закону України, дійшов висновку, що Регламент, який, зокрема, унормовує організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання ним чинності.

Аналогічні правові позиції Конституційний Суд України визначив у своїх рішеннях від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України, від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. Зважаючи на наведене, Конституційний Суд України констатує, що Регламент не відповідає Конституції України, зокрема частині другій статті 6, частині другій статті 8, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83, пункту 21 частини першої статті 92.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

- Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року № 374-VI;
- Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI.

2. Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року № 374-VI, Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 30-рп/2009 dated November 26, 2009 in the case upon the constitutional petition of the President of Ukraine concerning conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Law «On the Organisation and Operational Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*

Subject of the right to constitutional petition — the President of Ukraine — applied to the Constitutional Court with a petition to recognise as non-conforming with the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the Law «On the Organisation and Operational Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» No. 374-VI dated September 4, 2008 (hereinafter referred to as «the Law») and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 547-VI dated September 19, 2008 (hereinafter referred to as «the Rules of Procedure»).

Subject of the right to constitutional petition specifies that the Law contains only a blanket norm which makes reference to other sources of law and does not create an appropriate legal base for the activities of the Parliament as it is stipulated in the Constitution. Article 1 of the Law by its content envisages the possibility to determine the organisation and operational procedures of the Parliament in a bylaw, i.e. Rules of Procedure. The Rules of Procedure were not adopted as a law in compliance with the procedure established by the Constitution of Ukraine for its review, adoption and its entry into force. The author of the petition asserts that the Rules of Procedure establish organisation and operational procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, therefore they shall be adopted as a law of Ukraine only and in accordance with the procedure for its review, adoption and its entry into force envisaged by Articles 84, 93, 94 of the Constitution.

Pursuant to the Constitution the sole body of legislative power in Ukraine is the Parliament — the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 75); the Verkhovna Rada of Ukraine adopts laws, resolutions and other acts (Article 91); the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine signs acts adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 88.2.3), particularly a law and forwards it without delay to the President of Ukraine (Article 94.1). Within fifteen days of the receipt of a law, the President of Ukraine signs it, accepting it for execution, and officially promulgates it, or returns it to the Verkhovna Rada of Ukraine with substantiated and formulated proposals for repeat consideration. In the event that the President of Ukraine does not sign a law which was readopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, it shall be without delay promulgated officially by the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine and published under his or her signature (Articles 94.2, 94.4 of the Constitution).

The Law which was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on September 4, 2008 and signed by the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine A.Yatseniuk was returned by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine for repeat consideration with his substantiated and formulated proposals.

Initiation of the constitutional procedure of the repeat consideration of a law at the Verkhovna Rada of Ukraine is, in particular, a legal consequence of the implementation of the right to veto.

On February 3, 2009 the Verkhovna Rada of Ukraine chaired by the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine V.Lytvyn readopted the Law in accordance with Article 94.4 of the Constitution of Ukraine. However, the Law was promulgated in the newspaper «Holos Ukrayiny» on February 17, 2009 with the signature of the previous Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine and the indication of date of the Law adoption — September 4, 2008.

That means that there was promulgated the law which had been vetoed by the President of Ukraine, but not the law which was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine as a result of its repeat consideration.

Pursuant to Article 94.4 of the Constitution a law adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by no less than two-thirds of its constitutional membership during the repeat consideration shall be without delay promulgated officially by the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine and published under his or her signature.

Thus, the absence of appropriate date and signature of the serving Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine under the text of the Law adopted as a result of repeat consideration is a violation of the procedure of its entry into force established by Article 94.4 of the Fundamental Law which according to Article 152.1 gives grounds to deem the Law unconstitutional as a whole.

According to Article 8.2 of the Constitution laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it.

The authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine include, in particular, adoption of the Rules of Procedures of the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 85.1.15 of the Fundamental Law). Rules on the conduct of work of the Verkhovna Rada of Ukraine as well as frameworks for forming, organising, and terminating activities of a coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine shall be established by the Constitution of Ukraine and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine (Articles 83.5, 83.9 of the Constitution). Furthermore, the Chairperson of the Verkhovna Rada of Ukraine exercises his/her authorities in compliance with the procedure set out in the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 88.3 of the Constitution of Ukraine). Article 92.1.21 of the Constitution stipulates that the organisation and operational procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine are determined exclusively by the laws of Ukraine.

On September 19, 2008 the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Rules of Procedure.

As Article 1 of the Rules of Procedure provides, the operational procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, its bodies and officials, frameworks for forming, organising, and terminating activities of deputies' factions, a coalition of parliamentary factions at the Verkhovna Rada of Ukraine shall be established by the Constitution of Ukraine, laws and the Rules of Procedure. This norm also envisages that the Rules of Procedure establish the order of preparation and conduct of sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine, its meetings, formation of state bodies, legislative procedure, procedure of consideration of other issues related to its authority, and the order of execution of control functions of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Having analysed the provisions of Articles 83.5, 85.1.15 of the Constitution in their system connection with the provisions of Articles 6.2, 19.2, 92.1.21 of the Basic Law,

the Constitutional Court of Ukraine concluded that the Rules of Procedure which, in particular, regulate organisation and operational procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine shall be adopted as a law of Ukraine only and in compliance with the procedure of its review, adoption and entry into force envisaged by Articles 84, 93, 94 of the Constitution of Ukraine.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

1. To recognise as non-conforming with the Constitution (unconstitutional):
 - the Law «On the Organisation and operational Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» № 374-VI dated September 4, 2008;
 - the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine № 547-VI dated September 19, 2008.

2. The Law «On the Organisation and Operational Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine» № 374-VI dated September 4, 2008, the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine № 547-VI dated September 19, 2008 recognised unconstitutional lose their legal force from the day the Constitutional Court adopts this Decision.