

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у 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–IV
(справа про додержання процедури внесення змін
до Конституції України)

1. У Рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (далі — Рішення) Конституційний Суд України визнав «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття» (пункт 1 резолютивної частини), зазначивши, що «Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення» (пункт 2 резолютивної частини Рішення). Пунктом 3 резолютивної частини Рішення Конституційний Суд України поклав «на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV».

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» вважаю за необхідне висловити окрему думку стосовно Рішення.

2. Суб'єкт права на конституційне подання — 252 народних депутати України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (далі — Закон № 2222). На думку авторів клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону № 2222 в цілому було порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 19 вересня 2003 року за реєстраційним № 4180 (далі — Законопроект № 4180) з поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон № 2222 без обов'язкового у такому разі висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159 Основного Закону України). Народні депутати України акцентували свою увагу на тому, що Верховна Рада України, приймаючи Закон № 2222, мала право розглядати Законопроект № 4180, щодо якого був даний висновок Конституційного Суду України,

і приймати відповідний закон про внесення змін до Конституції України без внесення жодних поправок, а у разі їх внесення — лише після надання Конституційним Судом України висновку про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Натомість, на думку народних депутатів України, порівняно із Законопроектом № 4180 з внесеними до нього поправками, щодо якого Конституційний Суд України дав Висновок від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004, у Законі № 2222 мали місце нові (інші) зміни та доповнення. Тому, як вважають народні депутати України, внесені у такий спосіб зміни до Конституції України призвели до порушення статті 1, частин другої, третьої, четвертої статті 5, статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, пункту 1 частини першої статті 85, статті 159 Основного Закону України.

Погоджуюся із загальним висновком Конституційного Суду України про те, що 8 грудня 2004 року Верховна Рада України, розглянувши Законопроект № 4180 з поправками, щодо якого Суд не давав висновку, прийняла Закон № 2222, чим «порушила вимоги частини другої статті 19, статті 159 Конституції України» (абзац дев'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Оскільки Конституційний Суд України вдався до безпосереднього встановлення факту внесення Верховною Радою України згаданих (додаткових) змін до Законопроекту № 4180 під час його ухвалення вже як Закону № 2222, вважаю, що такий аналіз не може обмежуватися виключно формальним підходом — перерахуванням цих змін (абзаци п'ятий, шостий, сьомий та восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Ці зміни виходячи із змісту частини першої статті 157 Конституції України мали б бути проаналізованими стосовно скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності України.

Такий підхід повніше відповідав би правовій позиції Конституційного Суду України щодо предмета наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України, висловленій у Рішенні Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України, за якою «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» (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини). Контроль щодо можливого порушення процедури розгляду й ухвалення такого закону, встановленої статтями 154, 155, 156, 158, 159 Конституції України, має бути не формальним, а насамперед спрямованим на дотримання вимог Конституції України, зокрема її статті 157. Тому застосований Конституційним Судом України підхід, за яким конституційному контролю підлягає не зміст Закону № 2222, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення (з посиланням на нібито «аналогічний» підхід, застосований Конституційним Судом України у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом), видається помилковим.

3. Необґрунтованою видається позиція Конституційного Суду України, відповідно до якої «визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222» (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення). Спроба аргументувати цю позицію посиланням на те, що «аналогічні правові наслідки мали місце після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, в результаті якого положення Закону України «Про Конституційний Суд України» відновили свою дію в попередній редакції» (абзац п'ятий пункту 6 мотивувальної частини Рішення), є некоректною. У випадку із внесенням змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», що стали предметом розгляду у Конституційному Суді України, мало місце, з одного боку, внесення змін до так званого звичайного закону, а з іншого — змінені положення цього Закону (до моменту визнання їх Конституційним Судом України неконституційними) так і не були реалізовані на практиці.

Істотне значення має та обставина, що норми Закону № 2222 з часу набрання ним чинності фактично стали нормами Конституції України. Наголошую, що відповідно до Конституції України в редакції Закону № 2222, починаючи з 1 січня 2006 року здійснювалася організація державної влади в Україні, зокрема формувався Кабінет Міністрів України, реалізовувалися повноваження Президента України, Верховної Ради України (в тому числі з прийняття законів України) та Кабінету Міністрів України, призначалися і проводилися вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів місцевих рад, а самі положення Конституції України в редакції Закону № 2222 стали основою найрізноманітніших правовідносин, застосовувалися судами, у тому числі й Конституційним Судом України. Крім цього, приймаючи окремі акти, Конституційний Суд України неодноразово посилався і застосовував положення, які визнані неконституційними у Рішенні.

4. Приймаючи Рішення про визнання таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 «у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття» (пункт 1 резолютивної частини Рішення), норми якого з часу набрання ним чинності стали нормами Конституції України, Конституційний Суд України мав би визначити у цьому Рішенні порядок і строки його виконання. При цьому обов'язковим суб'єктом процесу «порядку виконання Рішення» мала б бути визначена Верховна Рада України як законодавчий орган, до компетенції якого безпосередньо належить внесення змін до Конституції України (пункт 1 частини першої статті 85 Конституції України).

Такий підхід, на нашу думку, не тільки повною мірою відповідав би частині другій статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якою Конституційний Суд України у разі необхідності має право визначити у своєму рішенні порядок і строки його виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язок забезпечити це виконання, а й логічно узгоджувався

б зі статтею 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», за якою «завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України».

Суддя Конституційного Суду України

П. СТЕЦЬОК