

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Бринцева В. Д.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України
та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України
(конституційності) окремих положень Закону України
«Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу
України, Господарського процесуального кодексу України,
Цивільного процесуального кодексу України,
Кодексу адміністративного судочинства України
(щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції)

1. Рішенням Конституційного Суду України від 12 липня 2011 року № 9-рп/2011 визнано такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), поло-

ження частини першої статті 17, частини другої статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI щодо побудови системи судів загальної юрисдикції та визначення місцезнаходження, територіальної юрисдикції і статусу суду за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Також названим Рішенням Конституційний Суд України припинив конституційне провадження у справі на підставі пунктів 2, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI, Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема, і щодо абзаців другого, десятого пункту 1 (щодо набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів», крім положень його статей 32, 36, підпунктів 3.1, 3.6 пункту 3 розділу XII «Прикінцеві положення»), пункту 2 (щодо втрати чинності законами України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862–XII, «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018–III, «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» від 18 березня 2004 року № 1625–IV та Постановою Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2863–XII) розділу XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI.

2. Конституційний Суд України, припиняючи конституційне провадження щодо перевірки на неконституційність положень розділу XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI, не піддав ці норми системному дослідженню і не визначив, які з них дійсно є заключними положеннями (прикінцевими чи перехідними) цього Закону, а які взагалі не є предметом судоустрійного законодавства і повинні бути ухвалені шляхом внесення змін до законів, які унормовують судочинство.

3. Верховна Рада України Законом України «Про судоустрій і статус суддів» безмежно розширила можливості інституту заключних положень закону. Так, розділом XII «Прикінцеві положення» галузевого судоустрійного закону внесено суттєві зміни до Кримінально-процесуального кодексу України (підпункт 3.1 пункту 3), Кодексу України про адміністративні правопорушення (підпункт 3.2 пункту 3), Господарського процесуального кодексу України (підпункт 3.3 пункту 3), Кримінального кодексу України (підпункт 3.4 пункту 3), Бюджетного кодексу України (підпункт 3.5 пункту 3), Цивільного процесуального кодексу України (підпункт 3.6 пункту 3), Кодексу адміністративного судочинства України (підпункт 3.7 пункту 3), Закону України «Про прокуратуру» (підпункт 3.8 пункту 3), Закону України «Про оплату праці» (підпункт 3.9 пункту 3), Закону України «Про Конституційний Суд України» (підпункт 3.10 пункту 3), Закону України «Про Вищу раду юстиції» (підпункт 3.11 пункту 3), Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (підпункт 3.12 пункту 3), Закону України «Про виконавче проваджен-

ня» (підпункт 3.13 пункту 3), Закону України «Про статус народного депутата України» (підпункт 3.14 пункту 3), Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (підпункт 3.15 пункту 3), Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» (підпункт 3.16 пункту 3).

Лише сам наведений перелік шістнадцяти законів (не тільки процесуальних кодексів, а й з інших галузей права) свідчить про масштабність «втручання» Законом України «Про судоустрій і статус суддів» в інші галузі права.

4. Безсумнівно, що проведення чергового етапу судової реформи вимагало від законодавця приведення у відповідність більшості законоположень суміжних галузей права, але шляхом внесення до них змін відповідно до конституційних заasad законодавчого процесу.

Згідно з частиною другою статті 8 Конституції України закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Конституція України не містить положень, відповідно до яких певні закони мали б перевагу або значно більшу юридичну силу над іншими законами. Відповідно до статті 91 Основного Закону України Верховна Рада України приймає закони більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зокрема, це прийняття законів про внесення змін до Конституції України і законів щодо державних символів, які вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу парламенту (частина шоста статті 20, стаття 155). До того ж закони України про внесення змін до Конституції України після набуття чинності втрачають свою дію як самостійний акт і застосовуються як конституційні положення за загальними правилами.

Основний Закон України, на відміну від деяких світових моделей конституційних актів, не поділяє закони на органічні та звичайні. Усі закони, крім законів про внесення змін до Конституції України, за своєю силою є рівними. У зв'язку з цим закріплений у Регламенті Верховної Ради України і застосований при прийнятті Закону України «Про судоустрій і статус суддів» фактичний поділ законів на «головні» і «другорядні», що проявилось у «втручанні» названим Законом в інші галузі права, не відповідає загальним конституційним засадам законотворення.

Окремо слід зазначити, що «Прикінцеві положення» закону за обсягом і предметом регулювання не можуть бути більшими (ширшими) ніж саме «тіло» закону.

Наведене дає підстави для висновку про необґрунтованість розширення можливостей прикінцевих положень будь-яких законів щодо внесення змін до інших законів. Застосування такого механізму позбавляє законодавця можливості більш детального опрацювання необхідних змін до суміжних законів, створює передумови для безсистемності у правовому регулюванні окремих правовідносин, пов'язаних з прийнятим законом лише опосередковано.

Взагалі, на законодавчому рівні визнається як безумовна складова закону (законопроекту) розділ «Перехідні положення». Загальні ж норми ще до одного розділу під назвою «Прикінцеві положення» є лише практикою законотворення, у деякій мірі започаткованого при прийнятті Конституції України.

Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплено правило, відповідно до якого, якщо для реалізації положень поданого законопроекту необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатись у розділі «Перехідні положення» цього законопроекту, або в одночасно внесеному окремому законопроекті (частина восьма статті 90). Про розуміння правильності цього (останнього) механізму свідчить попередня стала практика Верховної Ради України, згідно з якою, у разі потреби приведення у відповідність до прийнятого закону положень інших законів, вносились окремі законопроекти про внесення відповідних змін. Зокрема, наочним прикладом цього є проведення у 2001 році малої судової реформи, коли окремими законами про внесення змін до процесуального законодавства, законодавства про статус суддів та інше були узгоджені зміни до судової структури (див. закони України від 21 червня 2001 року: «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України» № 2533-III, «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» № 2540-III).

До речі, слід зазначити, що у Положенні про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затвердженому Постановою Президії Верховної Ради України від 30 жовтня 1995 року № 668/95-ПВ (дані про втрату чинності яким відсутні), чітко передбачалось, що одночасно з законопроектом, підготовленим до прийняття в цілому головною комісією (комітетом), також подаються зміни і доповнення до чинних актів, які необхідно внести у зв'язку з прийняттям закону (абзац перший підпункту 1 пункту 29).

5. На відсутність вищої юридичної сили законів, зокрема законів України про державний бюджет, щодо інших законів, Конституційний Суд України звертав увагу Верховної Ради України неодноразово (див. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян), Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)).

6. У зв'язку з наведеним доводиться констатувати, що під час ухвалення цього Рішення Конституційний Суд України не скористався можливістю поглибити теоретичні засади законодавчого процесу і визнати внесення змін до 16 галузевих законів, у тому числі процесуальних кодексів, Прикінцевими положеннями Закону України «Про судову структуру і статус суддів» такими, що не відповідають Конституції України у зв'язку з порушенням процедури їх прийняття, що сприяло б підвищенню його ефективності і створювало передумови для покращення якості прийнятих законів у державі.

Суддя Конституційного Суду України

В. Бринцев