



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

м. К и ї в
13 листопада 2019 року
№ 5-в/2019

Справа № 2-250/2019(5582/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни – доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Годосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо

законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Завгородню І.М., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирю О.В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України „Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) і про його направлення до Конституційного Суду України“ від 3 вересня 2019 року № 31–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

3. Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

3.1. Стаття 93 Конституції України, запропонована в редакції Законопроекту, передбачає надання права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України, що реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України, а також закріплення на конституційному рівні положення, за яким закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України. Частина друга статті 93 Конституції України в редакції Законопроекту залишається незмінною.

Конституційний Суд України вважає, що юридичних підстав для визнання Законопроекту таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, немає.

Водночас Конституційний Суд України зазначає, що внесення запропонованих Законопроектом змін до Основного Закону України може за певних умов призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина з огляду на таке.

3.1.1. За Конституцією України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Конституційний Суд України як застереження констатує, що запропоноване Законопроектом положення „право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу“ потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття „народ“ застосовано у значенні „Український народ – громадяни України всіх національностей“.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для

здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможлиблює реалізацію такої ініціативи.

3.1.2. Пропоновані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“, мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини). Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

3.1.3. Запропоноване Законопроектом положення, за яким „закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“ не може змінювати встановлені Конституцією України процесуальні вимоги розгляду, ухвалення або набрання чинності нормативними актами (конституційну процедуру розгляду

законопроектів). Конституційний Суд України зазначав, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп).

За юридичною позицією Конституційного Суду України критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення (пункт 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018).

3.2. Конституцію України не може бути змінено, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані в пункті 1 Законопроекту зміни до статті 93 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

3.3. Законопроект містить пункт 2 такого змісту:

„2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування“.

Пункт 2 Законопроекту не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи

на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

4. Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

5. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 93 Конституції України.

Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Визнати таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015), у якому запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

2. Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливилює реалізацію такої ініціативи.

При встановленні випадків і порядку реалізації права законодавчої ініціативи Верховна Рада України не може обмежувати права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності

законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Висновок Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ