



**СЕКРЕТАРІАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033, тел. (044) 238-11-19, факс 238-13-37
web: <http://www.ccu.gov.ua>

15.11.2018 № 4-11/1-18/4066

На № _____ від _____

ДАЦКО О.

foi+request-42239-
95aa6ea7@dostup.pravda.com.ua

Шановна пані Олесе!

У відповідь на Ваш запит на отримання публічної інформації від 11 листопада 2018 року стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про всеукраїнський референдум“ від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, повідомляю таке.

Відповідно до положень статті 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ (далі – Закон) та § 73 Регламенту Конституційного Суду України оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному веб-сайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду – в Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Зазначене Вами рішення Суду за встановленим порядком було оприлюднено 27 квітня 2018 року у рубриці „Акти Суду“ за посиланням <http://www.ccu.gov.ua/docs/2173>.

Стосовно Вашого занепокоєння відсутністю цього рішення за посиланням </sites/default/files/docs/4-p.pdf> інформую, що після оновлення програмного забезпечення веб-сайту виникли технічні негаразди з технічною базою даних і саме тому зазначене посилання не було активним. Проте, наразі усі перешкоди усунено і знайти рішення на веб-сайті Суду можна не тільки у рубриці „Акти Суду“, а й за даним посиланням.

Згідно з частиною третьою статті 42 Закону та § 32 Регламенту Суду на офіційному веб-сайті оприлюднюються записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Великої палати Суду не пізніше наступного робочого дня після дня проведення цих засідань. 26 квітня 2018 року відбувався розгляд цієї справи на закритій частині пленарного засідання,

тому відеотрансляція засідання не відбувалася, а запис відеотрансляції відсутній.

На Ваше прохання надсилаю копію Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 в електронному вигляді.

Додаток: на 9 арк.

З повагою

керівник Секретаріату



Я. І. ВАСИЛЬКЕВИЧ



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про всеукраїнський референдум“

м. К и ї в
26 квітня 2018 року
№ 4-р/2018

Справа № 1-1/2018(2556/14)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Гультая Михайла Мирославовича – доповідача,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича – доповідача,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про всеукраїнський референдум“ від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами.

Заслухавши суддів-доповідачів Гультая М.М., Лемака В.В., представників суб'єкта права на конституційне подання – заступника Голови

Верховної Ради України, народного депутата України Сироїд О.І., експерта громадської організації „Центр політико-правових реформ“ Кириченко Ю.М., представника Верховної Ради України – головного наукового консультанта Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України Пуданс К.Ю., представника Президента України – заступника завідувача Відділу представництва інтересів Президента України в судах – завідувача сектору представництва Президента України у Конституційному Суді України Михеєнка Р.М., дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися з конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо розгляду питання про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України „Про всеукраїнський референдум“, ухваленого Верховною Радою України 6 листопада 2012 року за № 5475–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 44–45, ст. 634) зі змінами (далі – Закон № 5475).

2. Стверджуючи про неконституційність Закону № 5475, суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що Верховна Рада України під час ухвалення Закону № 5475 порушила встановлену Конституцією України процедуру розгляду та ухвалення законів. На думку авторів клопотання, порушення цієї процедури полягало в обмеженні закріплених у Конституції України права законодавчої ініціативи народних депутатів України (частина перша статті 93) та повноважень комітетів Верховної Ради України щодо здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (частина перша статті 89). Крім того, народні депутати України вказують, що Верховна Рада України „проігнорувала обов'язковість виконання рішень

Верховної Ради України, у тому числі й для самого Парламенту, яка впливає з принципів верховенства права та конституційної законності (стаття 8, частина друга статті 19 Конституції України)“.

3. Суб'єкт права на конституційне подання вважає неконституційними положення частин другої, третьої статті 15 Закону № 5475 у зв'язку з тим, що в них передбачено можливість „шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою... визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України“, а також „схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України“. У такий спосіб, на думку народних депутатів України, Верховна Рада України в законодавчому порядку запровадила процедури, які не відповідають Основному Закону України, стосовно: 1) ухвалення нової Конституції України (її нової редакції) на всеукраїнському референдумі; 2) зміни чинної редакції Конституції України, зокрема, шляхом скасування, визнання таким, що втрачає чинність, або нечинним закону про внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі; 3) внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі. Положення статті 15 Закону № 5475 в частині внесення змін до Конституції України на всеукраїнському референдумі, як стверджує суб'єкт права на конституційне подання, суперечать положенням розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України, якими встановлено порядок внесення змін до Конституції України. Автори клопотання вказують, що згідно з пунктом 1 частини першої статті 85 Конституції України внесення змін до Конституції України можливе виключно в межах і порядку, передбачених у розділі XIII „Внесення змін до Конституції України“ Основного Закону України, та належить до повноважень парламенту.

4. Народні депутати України вважають, що Закон № 5475 має бути визнаний неконституційним у цілому внаслідок недотримання конституційно визначеної процедури його розгляду та ухвалення, що суперечить приписам частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 1 частини першої статті 85, частини першої статті 89, частини першої статті 93 Конституції України.

5. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із того, що застосовними у цій справі є принцип верховенства права, відповідно до якого „Конституція України має найвищу юридичну силу“ (частина друга статті 8 Основного Закону України), а також принцип поділу влади, згідно з яким „органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України“ (частина друга статті 6 Конституції України).

На підставі зазначених принципів Конституційний Суд України наголошує, що Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

6. Розглядаючи доводи суб'єкта права на конституційне подання щодо порушення конституційної процедури ухвалення Закону № 5475, Конституційний Суд України вважає, що вимога стосовно дотримання конституційної процедури міститься у частині першій статті 152 Конституції України, відповідно до якої „закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності“. Конституційний Суд України враховує необхідність особливо ретельної перевірки дотримання

конституційної процедури розгляду, ухвалення акта або набрання ним чинності, що впливає на оцінку його відповідності Конституції України (конституційності) в цілому.

7. Виходячи зі змісту частини першої статті 152 Конституції України Конституційний Суд України наголошує, що критерієм визнання актів неконституційними, зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000). Конституційний Суд України також вважає, що конституційний контроль стосовно дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами здійснюється з урахуванням принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає щодо норм права „передбачуваності (прогнозованості) та стабільності“ (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

8. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України; повноваження народних депутатів України визначають Конституція та закони України; до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (стаття 75, частина четверта статті 76, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

В Основному Законі України встановлено, зокрема, такі процесуальні вимоги щодо ухвалення законів: прийняття Верховною Радою України рішень виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84); здійснення народним депутатом України голосування особисто на засіданнях парламенту (частина третя статті 84); прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених

Конституцією України (стаття 91). Із положень частини другої статті 6, частини другої статті 19 Основного Закону України випливає, що Верховна Рада України може реалізовувати повноваження щодо ухвалення законів, постанов та інших актів лише у спосіб, встановлений цими конституційними нормами.

9. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 висловив юридичну позицію щодо голосування народним депутатом України особисто виходячи з того, що „голосування у Верховній Раді України в контексті частини другої статті 84 Конституції України – це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто“ (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини); „народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав“ (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, ухвалення актів Верховної Ради України на її пленарних засіданнях, у тому числі законів, має здійснюватися шляхом особистого голосування народними депутатами України. Ця конституційна вимога випливає також із тексту присяги народного депутата України та обумовлена представницькою природою депутатського мандата.

10. Згідно зі статтею 91 Конституції України „Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією“. Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України „закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради

України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими“ (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Із наведеного випливає, що закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України.

11. Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону № 5475, Конституційний Суд України проаналізував матеріали справи, які вказують на фактичні обставини, важливі для оцінки дотримання конституційної процедури ухвалення Закону № 5475, зокрема копію відеозапису пленарного засідання одинадцятої сесії Верховної Ради України шостого скликання від 6 листопада 2012 року, Стенограму пленарного засідання від 6 листопада 2012 року, постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 26 лютого 2014 року у справі № 826/7023/13-а за адміністративним позовом до першого заступника Голови Верховної Ради України шостого скликання, засвідчені в установленому порядку копії документів щодо:

– реєстрації присутності народних депутатів України перед початком пленарного засідання Верховної Ради України та вручення матеріалів до засідання від 6 листопада 2012 року;

– результатів реєстрації народних депутатів України на ранковому пленарному засіданні Верховної Ради України за допомогою програмно-технічного комплексу – електронної системи „Рада“ – о 10-й годині 6 листопада 2012 року;

– результатів поіменного голосування народних депутатів України від 6 листопада 2012 року за проект Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 6278) (далі – Законопроект № 6278).

У матеріалах справи є письмові свідчення окремих народних депутатів України щодо присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України під час голосування за Законопроект № 6278 народних депутатів України у меншій кількості від необхідної, встановленої Конституцією України для ухвалення законів України, а також щодо кількості народних депутатів України, які проголосували за Законопроект № 6278, та стосовно того, що частина народних депутатів України голосувала, використовуючи картки інших народних депутатів України.

Дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України дійшов висновку, що ухвалення Закону № 5475 здійснювалося з порушенням конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України.

12. Конституційний Суд України спирається на юридичну позицію, викладену у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, за якою „однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України“; „реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів“ (абзаци шостий, десятий пункту 2 мотивувальної частини). Згідно з частиною першою статті 89 Конституції України „Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів“. Із наведеного випливає, що встановлене Конституцією України функціональне призначення комітетів Верховної Ради України передбачає, зокрема, здійснення ними законопроектної роботи,

підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту. Конституційний Суд України вважає, що розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України.

Конституційний Суд України зазначає, що Законопроект № 6278 не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України та не було обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України перед голосуванням за нього.

13. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України не дотримала встановленої конституційної процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, про що свідчить те, що Законопроект № 6278 не було розглянуто на засіданні відповідного комітету Верховної Ради України, а також те, що частиною народних депутатів України було порушено вимогу щодо особистого голосування.

14. Конституційний Суд України в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 звернув увагу на порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення закону України, які „мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону“ (абзац одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини). Враховуючи наведену юридичну позицію, Конституційний Суд України вважає, що системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення є підставою для визнання цього акта неконституційним.

У цій справі Конституційний Суд України зазначає, що вказані порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону № 5475 є достатніми для висновку про істотний вплив цих порушень на остаточний результат його ухвалення. Однак, зважаючи на мету Закону № 5475,

Конституційний Суд України дійшов висновку щодо потреби його перевірки на відповідність Конституції України також із огляду на його зміст.

15. Аналізуючи доводи авторів клопотання щодо відповідності змісту Закону № 5475 Конституції України, Конституційний Суд України передусім враховує, що метою Закону № 5475 є створення законодавчих основ і відповідних механізмів проведення всеукраїнського референдуму з питань схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум) (пункт 1 частини третьої статті 3 Закону № 5475).

Законом № 5475 також передбачено, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є „прийняття Конституції України (установчу владу) у порядку, який визначений цим Законом“, та те, що „Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення, може в порядку, який визначений цим Законом, схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасовувати, визнавати таким, що втрачає чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України“ (частини друга, третя статті 15).

16. Отже, у вказаних нормах Закону № 5475 ідеться про законодавче регулювання відносин, предмет яких охоплено нормами статей 154–159 розділу XIII Конституції України. Конституційний Суд України звертає увагу на положення Закону № 5475, згідно з якими всеукраїнський референдум з указаних питань здійснюється „у порядку, який визначений цим Законом“ (частина друга статті 15), незважаючи на те, що відповідний порядок безпосередньо встановлено нормами наведених статей розділу XIII Конституції України, який має назву „Внесення змін до Конституції

України“. Інші норми Закону № 5475 встановлюють механізми проведення всеукраїнського референдуму.

З наведеного випливає, що Верховна Рада України на рівні звичайного закону врегулювала ті відносини, що є предметом регулювання Конституції України.

17. На нелегітимність наміру законодавця, який було втілено в Законі № 5475, чітко вказують і матеріали справи Законопроекту № 6278. Так, зокрема, в пункті 2 „Шляхи досягнення мети законопроекту“ Пояснювальної записки до Законопроекту № 6278 зазначено: „Унормовується, що за народною ініціативою можуть бути проведені всеукраїнський референдум щодо прийняття нової редакції Конституції України (здійснено установчу владу Українського народу), законодавчий референдум, у тому числі з метою скасування окремих законів України“. Наведене означає, що намір законодавця, втілений у Законі № 5475, а також обрані ним законодавчі засоби не узгоджуються з Конституцією України.

18. Частинами другою, третьою статті 15 Закону № 5475 визначено порядок внесення змін до Конституції України шляхом „всеукраїнського референдуму за народною ініціативою“.

Однак такий порядок суперечить порядку внесення змін до Конституції України, встановленому статтями 154–159 розділу XIII Конституції України. Згідно зі статтею 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. За статтею 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається

прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно зі статтею 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I „Загальні засади“, розділу III „Вибори. Референдум“ і розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Конституційні процедури внесення змін до Конституції України передбачають обов'язкову участь у цьому процесі парламенту. Законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України має бути затверджено на всеукраїнському референдумі, однак такий референдум призначає Президент України лише після того, як законопроект було ухвалено щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція України не передбачає іншого порядку внесення змін до Конституції України.

19. Визначена Законом № 5475 процедура внесення змін до Конституції України не відповідає порядку внесення змін до Конституції України, встановленому положеннями її статей 154–159. Ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання вийшла за межі своїх конституційних повноважень, що не узгоджується з принципом верховенства права, зокрема з положенням про те, що „Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй“ (частина друга статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України наголошує на тому, що положення розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Конституції України підлягають особливому захисту з огляду на їх значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції України.

20. Закладений у Законі № 5475 підхід до регулювання інституту референдуму не узгоджується з конституційним принципом народного суверенітету. Положення частин другої, третьої статті 5 Конституції України, які передбачають, що „носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ“, який „здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування“, а також те, що „право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами“, слід розглядати у взаємозв'язку з іншими приписами Конституції України в узгодженості з принципом верховенства права, зазначеним у частині першій статті 8 Конституції України. Конституційний Суд України зазначає, що народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення.

21. Конституційний Суд України неодноразово підкреслював природу Конституції України як результату здійснення народом установчої влади. Юридична позиція Конституційного Суду України з цього питання полягає, зокрема, в такому: „Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої“ (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня

1997 року № 4-зп). Будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом.

22. Ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання сформувала законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було порушено конституційний принцип поділу державної влади. У частині другій статті 6 Конституції України окреслено зміст цього принципу і визначено, що „органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України“. Межі, встановлені Конституцією України для органів державної влади, втілені як у предметних обмеженнях повноважень, так і в обов'язковості для цих органів процедурних вимог, прямо визначених Основним Законом України. Конституційний Суд України наголошував, що юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті „підміну парламенту референдумом (чи навпаки)“ (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Конституційний Суд України враховує, що створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Конституції України, крім іншого, спричиняє обмеження конституційних повноважень парламенту щодо внесення змін до Конституції України.

23. Конституційний Суд України бере до уваги, що положення Закону № 5475 істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України, визначені Конституцією України.

Згідно зі статтею 159 Основного Закону України Верховна Рада України розглядає законопроект про внесення змін до Конституції України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У випадку внесення змін до Конституції України без дотримання вимог, установлених нормами розділу XIII „Внесення змін до Конституції України“ Конституції України, зміст відповідного законопроекту не може бути підданий превентивному конституційному контролю. Окреслений підхід ставить під загрозу передбачені, зокрема, статтею 157 Конституції України об’єкти такого контролю, а саме: права і свободи людини і громадянина, незалежність і територіальну цілісність України.

Відповідно до частини другої статті 151 Основного Закону України Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Однак Законом № 5475 повноваження щодо перевірки на конституційність питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, покладено на Центральну виборчу комісію. Відповідно до частини другої статті 31 Закону № 5475 Центральна виборча комісія відмовляє в реєстрації ініціативної групи з мотивів, зокрема, „невідповідності питання чи тексту, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, вимогам Конституції України та законам України“.

У частині третій статті 20 Закону № 5475 визначено, що „тексти нової редакції Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та законодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України“, однак Закон № 5475 не містить норм

щодо можливості для Конституційного Суду України здійснювати конституційний контроль за змістом тексту відповідного законопроекту.

Таким чином, указані положення Закону № 5475 істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України.

24. Конституційний Суд України вважає, що, втілюючи приписи Конституції України щодо законодавчого регулювання, Верховна Рада України має дотримуватись міжнародних стандартів проведення референдумів, зокрема позицій Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеціанської Комісії) (далі – Венеціанська Комісія). У Висновку від 11 липня 2001 року № 190/2002 „Керівні принципи для демократичних референдумів на національному рівні“, ухваленому Венеціанською Комісією на 47-й сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року), зазначено: „Застосування референдумів повинно бути підпорядковане юридичній системі в цілому, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту“ (підпункт 3 пункту II.B).

Венеціанська Комісія на 95-й Пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 року) ухвалила окремий Висновок щодо Закону № 5475, у якому, зокрема, зазначила: „Проте окремі положення нового Закону, відповідно до яких може бути проголошено референдум за народною ініціативою щодо конституційних змін, якщо їх проаналізувати ретельніше, потрапляють під ризик не лише стосовно відповідності окремим міжнародно визнаним стандартам щодо референдумів, а й з точки зору того, як з їх врахуванням слід розуміти Конституцію України“; „деякі з положень виходять за межі встановленої конституційної норми та можуть мати наслідком політично мотивовані маніпуляції таким референдумом, а особливо стосовно зміни

Конституції в спосіб, не передбачений текстом Конституції України... новий закон містить подібні положення“. Далі у Висновку вказано, що „уможливлення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо нової конституції або щодо внесення конституційних змін (як зазначено в Законі про референдум, що розглядається, зокрема в його статтях 15 і 16) дозволить обійти вимогу щодо голосування кваліфікованою більшістю у Верховній Раді. На глибоке переконання Венеціанської Комісії, це було би згубним для конституційної стабільності та легітимності в Україні“ (пункти 16, 28 Висновку Венеціанської Комісії від 17 червня 2013 року № 705/2012 щодо Закону України „Про всеукраїнський референдум“).

25. На підставі наведеного, виявивши порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду і ухвалення Закону № 5475, встановивши нелегітимність його мети та невідповідність його положень вимогам Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон № 5475 повністю суперечить Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 69, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про всеукраїнський референдум“ від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами.

2. Закон України „Про всеукраїнський референдум“ від 6 листопада 2012 року № 5475–VI зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“ та інших офіційних друкованих виданнях України.



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ