



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України)

м. К и ї в
25 березня 1999 року
№ 1-в/99

Справа № 1-19/99

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Тимченка Івана Артемовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Євграфова Павла Борисовича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни,
Мартиненка Петра Федоровича – суддя-доповідач,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Розенка Віталія Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Скоморохи Віктора Єгоровича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,
Яценка Станіслава Сергійовича,

за участю представників Верховної Ради України Лавриновича Олександра Володимировича – секретаря Комітету Верховної Ради України з питань правової реформи Пилипенка В'ячеслава Павловича – директора департаменту правового забезпечення діяльності Рахункової палати Селіванова Анатолія Олександровича – завідувача відділу зв'язків з органами правосуддя Секретаріату Верховної Ради України а також Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України,

розглянув на пленарному засіданні справу за зверненням Верховної Ради України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Приводом для розгляду справи згідно зі статтею 159 Конституції України стало звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України у формі

Постанови Верховної Ради України від 15 січня 1998 року № 27/98-ВР про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Підставою для розгляду справи є необхідність висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України для розгляду цього законопроекту Верховною Радою України.

Заслухавши суддю-доповідача Мартиненка П.Ф., пояснення Лавриновича О.В, Пилипенка В.П., Селіванова А.О., Носова В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в :

1. Верховна Рада України звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати висновок щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 15 січня 1998 року в такій редакції:

«Вищий парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

Повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом».

Народні депутати України, які подали законопроект до Верховної Ради України, обґрунтовують необхідність внесення змін до статті 98 Конституції України тим, що вона звужує повноваження Рахункової палати як органу, що має здійснювати парламентський контроль не лише за видатковою, але й, як вважають автори цього законопроекту, за доходною частинами Державного бюджету України, а також за його формуванням.

Представники Верховної Ради України, які виступили на пленарному засіданні Конституційного Суду України, пояснили, що проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Оскільки Регламентом Верховної Ради України спеціальна процедура проходження у Верховній Раді України та прийняття нею законопроектів про внесення змін до Конституції України не передбачена, Верховна Рада України застосувала норми Регламенту щодо загального порядку проходження законопроектів у Верховній Раді України і прийняла Постанову про попереднє схвалення законопроекту і направлення його до Конституційного Суду України для одержання висновку.

Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України Носов В.В. у своєму поясненні зазначив, що пропонувані доповнення до статті 98 Конституції України стосовно контролю за виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках не суперечать Конституції України. Проте, на його думку, викликає сумнів надання Рахунковій палаті повноважень на здійснення контролю за формуванням Державного бюджету України, що може призвести до порушення закріпленого у статті 6 Конституції України принципу поділу влади.

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. Вимоги щодо внесення таких змін визначають статті 157 і 158 Конституції України. Так, відповідно до частини першої статті 157 заборонено вносити будь-які зміни до Конституції України, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і

громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Відповідно до статті 158 Конституції України заборонено протягом року подавати до Верховної Ради України один і той же законопроект про внесення змін до Конституції України, який вже розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий. Верховній Раді України заборонено також протягом строку своїх повноважень двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Оцінюючи проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" на предмет його відповідності вимогам статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України встановив: проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" відповідає вимогам статті 157 Конституції України тільки в тій частині, згідно з якою "парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України" та "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом".

Разом з тим у частині першій проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" пропонується наділити Рахункову палату новою функцією – здійснення "вищого парламентського контролю", що ущемлює конституційний статус Верховної Ради України і суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

По-перше, Верховна Рада України, яка за юридичною природою є єдиним органом законодавчої влади в Україні – парламентом (стаття 75 Конституції України), реалізує свої конституційні повноваження, зокрема і у фінансово-економічній сфері, саме як орган загальної компетенції. Рахункова палата відповідно до статті 98 Конституції України та проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" є і залишається органом спеціальної компетенції. Здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України, є виключним повноваженням Верховної Ради України саме як парламенту (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України). Тому надання Рахунковій палаті повноважень здійснювати "вищий парламентський контроль", тобто вищий, ніж його здійснює Верховна Рада України, порушить єдність і цілісність вищого за своєю природою парламентського контролю.

По-друге, Конституція України покладає важливі конституційні повноваження у фінансово-економічній сфері (пункти 4, 6, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 24, 33, 36 частини першої статті 85; пункти 5, 6, 7, 8, 9 частини першої і пункти 1, 8 частини другої статті 92 Конституції України), зокрема здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України), саме на Верховну Раду України як орган народного представництва.

Громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України), в тому числі і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників.

Державні фінанси формуються, зокрема, за рахунок коштів громадян – платників податків та зборів, а розміри їх та порядок сплачування мають встановлюватися виключно законом (частина перша статті 67 Конституції України). Тому наявність парламентського контролю у фінансово-економічній сфері – це не лише питання права громадян брати участь в його здійсненні, але й певна гарантія охорони їх законних інтересів як платників податків та зборів.

Покладення функцій "вищого парламентського контролю" на Рахункову палату – непередставницький орган, означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, обмеження здійснення цього права, чого Конституція України не допускає (частина перша статті 157 Конституції України).

Проект Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", як свідчать матеріали справи, Верховна Рада України нинішнього (XIV) скликання розглядає вперше, до цього розгляду положення статті 98 Конституції України вона

не змінювала. Отже, вимог статті 158 Конституції України Верховною Радою України дотримано.

3. За змістом статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України згідно зі статтями 154 і 156 Конституції України і розглядається Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. За відсутності висновку Конституційного Суду України Верховна Рада України розглядати такі законопроекти не може, що було підтверджено і Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 і статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/98.

Як впливає з пункту 1 Постанови Верховної Ради України "Про попереднє схвалення проекту Закону України про внесення змін до статті 98 Конституції України", з матеріалів справи, Верховна Рада України вже розглянула і попередньо схвалила цей законопроект на своєму пленарному засіданні, не маючи висновку Конституційного Суду України, що суперечить вимогам статті 159 Конституції України.

Тому на виконання вимог статті 159 Конституції України щодо порядку розгляду Верховною Радою України законопроект про внесення змін до Конституції України та відповідно до її статті 155 Верховна Рада України нинішнього (XIV) скликання має вирішити питання про попереднє схвалення проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" більшістю від свого конституційного складу та про прийняття цього законопроект на наступній черговій сесії Верховної Ради України, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

4. Окремі положення поданого проекту Закону України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" не узгоджуються з деякими статтями Конституції України. Зокрема, це стосується термінів "формування" (пункт 4 частини першої статті 85 Конституції України), "Рахункова палата України" (пункт 16 частини першої статті 85 Конституції України), словосполучення "повноваження... визначаються Законом" (частина друга статті 8 Конституції України). Але вирішення цих питань виходить за межі повноважень Конституційного Суду України у даній справі.

Виходячи з викладеного та відповідно до статей 147, 152, 155, 159 Конституції України, статей 51, 63, 66, 70 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, проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» у частині, згідно з якою "парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України" та "повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються Законом".

2. Визнати таким, що не відповідає вимогам статті 157 Конституції України, положення проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як "вищий".

3. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» в частині, яка відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, може бути прийнятий на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і за умови, що він буде попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України з урахуванням цього Висновку Конституційного Суду України.

4. Для розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 15 січня 1998 року Висновок Конституційного Суду України є обов'язковим.

5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України є остаточним і не може бути оскарженим.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ