



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“

м. К и ї в
20 грудня 2017 року
№ 2-р/2017

Справа № 1-5/2017

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Кривенка Віктора Васильовича – головуючого,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Литвинова Олександра Миколайовича – доповідача,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Туницького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шевчука Станіслава Володимировича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 1 липня 2014 року № 1556–VII зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О.М. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, науковців Донецького національного університету імені Василя Стуса, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 49 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“, прийнятого Верховною Радою України 1 липня 2014 року за № 1556–VII, (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 37–38, ст. 2004) зі змінами (далі – Закон № 1556), згідно з яким не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“.

Автори клопотання стверджують, що наведена норма не узгоджується з конституційними принципами верховенства права, незворотності дії у часі законів (частина перша статті 8, частина друга статті 58 Основного Закону України) та суперечить частині другій статті 80 Конституції України, відповідно до якої народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Конституцією України проголошено, що Україна є правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8).

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Як зазначено в пункті 44 Доповіді „Верховенство права“, схваленої Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року),

принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку.

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

2.2. Відповідно до Закону № 1556 безпосереднє управління діяльністю закладу вищої освіти здійснює його керівник, наділений відповідними повноваженнями (перше речення частини першої, частина третя статті 34).

Абзацом першим частини першої статті 42 Закону № 1556 визначено спеціальні вимоги, які висуваються до кандидата на посаду керівника закладу вищої освіти, а саме: вільне володіння державною мовою; наявність вченого звання, наукового ступеня і стажу роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років; наявність громадянства України (для кандидатів на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності). Абзацом другим цієї частини закріплено обмеження для однієї і тієї самої особи обіймати посаду керівника відповідного закладу вищої освіти більше ніж два строки.

Частиною другою статті 42 Закону № 1556 передбачено, що не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка: за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена (пункт 1); має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в

установленому законом порядку (пункт 2); відповідно до вироку суду позбавлена права обіймати відповідні посади (пункт 3); за рішенням суду була визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (пункт 4); піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (пункт 5); підпадає під дію частини третьої статті 1 Закону України „Про очищення влади“ (пункт 6); „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“ (пункт 7).

Конституційний Суд України зазначає, що частиною другою статті 42 Закону № 1556, зокрема її пунктом 7, встановлено обмеження правового та організаційного характеру щодо обрання, призначення (у тому числі виконувачем обов’язків) особи на посаду керівника закладу вищої освіти, які поширюються на правовідносини, що виникнуть у майбутньому під час такого обрання, призначення.

2.3. Перевіряючи пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 на предмет його відповідності принципу правової визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, Конституційний Суд України виходить з того, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України; конституційний склад Верховної Ради України становлять чотириста п’ятдесят народних депутатів України (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України).

Відповідно до пункту 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов’язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“.

Зі змісту наведеного положення Закону № 1556 вбачається, що особами, які голосували за „диктаторські закони 16 січня 2014 року“, є народні депутати України Верховної Ради України VII скликання, що

підтримали вказані закони у процесі здійснення своїх повноважень. Згідно із Законом № 1556 такі народні депутати України не можуть претендувати на посаду керівника закладу вищої освіти (бути призначеними виконувачем обов'язків).

„Диктаторські закони 16 січня 2014 року“ є умовною назвою законів України, прийнятих Верховною Радою України у зазначений день. Із пункту 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 випливає лише така ознака вказаних законів України, як їх прийняття 16 січня 2014 року. Однак ця ознака стосується усіх законів України, прийнятих у той день, а тому неможливо однозначно встановити, які з них належать до категорії „диктаторських“.

Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу також на обставини, що суттєво ускладнюють віднесення законів України, прийнятих 16 січня 2014 року, до зазначеної категорії.

Так, 16 січня 2014 року Верховна Рада України прийняла одинадцять законів України, більшість із них – без обговорення, без використання електронної системи „Рада“ та шляхом підняття руки.

Згодом вказані закони, крім Закону України „Про Державний бюджет України на 2014 рік“ № 719–VII, були скасовані законами України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України“ від 28 січня 2014 року № 732–VII та „Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України“ від 21 лютого 2014 року № 743–VII. Незважаючи на те, що зауваження викликала не лише процедура прийняття законів, що голосувалися 16 січня 2014 року, але і їх зміст, більшість із них після визнання такими, що втратили чинність, знову були проголосовані народними депутатами України, деякі – у редакції, аналогічній попередній, а саме закони України „Про внесення зміни до Закону України „Про безоплатну правову допомогу“ щодо відтермінування набрання чинності положеннями пункту 6 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ № 726–VII, „Про внесення зміни до

статті 197 Податкового кодексу України щодо звільнення від обкладення податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України природного газу“ № 727–VII, „Про внесення зміни до статті 297 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за осквернення або руйнування пам’ятників, споруджених в пам’ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців“ № 728–VII, „Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму“ № 729–VII.

Крім того, окремі закони України, прийняті 16 січня 2014 року, були скасовані ще до набрання ними чинності, а саме: „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів“ № 722–VII; „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі“ № 723–VII.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що оспорювана норма Закону № 1556 є невизначеною, оскільки з її змісту незрозуміло, яким критерієм необхідно керуватися при визначенні, чи є закон України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 року, „диктаторським“.

Таким чином, пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 не відповідає вимозі правової визначеності, що уможлиблює його довільне трактування у правозастосовній практиці і може призвести до сваволі.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 суперечить частині першій статті 8 Конституції України через його невідповідність принципу правової визначеності.

3. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність (частина перша статті 80 Основного Закону України). Як вказав Конституційний Суд України, „депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод“ (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Частиною третьою статті 80 Конституції України передбачено депутатський імунітет – народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Частиною другою цієї статті встановлено, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, тобто закріплено депутатський індемнітет.

Конституційний Суд України зазначає, що сутність депутатського індемнітету в Україні полягає у захисті народного депутата України від переслідування за висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у парламенті та у забезпеченні його права відстоювати свою позицію під час розгляду будь-яких питань у Верховній Раді України або її органах.

Таким чином, Конституцією України визнане та гарантоване право на депутатський індемнітет, а отже, встановлені додаткові порівняно з

особистою недоторканністю людини гарантії недоторканності представника Українського народу.

Конституційний Суд України наголошує, що ніхто, у тому числі Верховна Рада України, не може притягнути народного депутата України до відповідальності за висловлювання і голосування у парламенті та його органах.

Депутатський індемнітет має довічний характер, що виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень. Це підтверджується юридичною позицією Конституційного Суду України, який вказав, що народний депутат України і після припинення депутатських повноважень не може бути притягнений до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99).

Конституційний Суд України звертає увагу, що депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру, адже частиною другою статті 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп. Проте Основним Законом України не встановлено жодних інших застережень стосовно голосування народного депутата України у парламенті та його органах. Тобто право вільного голосу народного депутата України у Верховній Раді України та її органах є абсолютним, тому він не може нести юридичної відповідальності за результати голосування.

3.1. Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про вищу освіту“ щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов’язків) керівника вищого навчального закладу“ від 14 травня 2015 року № 415–VIII (далі – Закон № 415), який набрав чинності з 11 червня 2015 року, статтю 42 Закону № 1556 після частини першої було доповнено

новою частиною, пункт 7 якої є об'єктом конституційного контролю у цій справі.

Пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 415 передбачено, що „виконувач обов'язків керівника вищого навчального закладу, який на день набрання чинності цим Законом підпадає під дію частини другої статті 42 цього Закону, підлягає звільненню засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) протягом двох тижнів з дня набрання чинності цим Законом“.

3.2. Перевіряючи пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 у взаємозв'язку з пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 415 на предмет його відповідності частині другій статті 80 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з того, що виконувач обов'язків керівника закладу вищої освіти, який підпадає під дію пункту 7 частини другої статті 42 Закону № 1556, підлягає звільненню засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415.

Таким чином, оспорюваною нормою Закону № 1556 у взаємозв'язку із пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 415 передбачено автоматичне звільнення особи, яка „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“. Вказане звільнення відбувається без згоди працівника, спрямоване на позбавлення працівника права на працю на певній посаді, здійснюється керівником органу (органом), до повноважень якого належить таке звільнення та/або його ініціювання, в обов'язковому порядку на підставі Закону № 415.

Конституційний Суд України констатує, що пунктом 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 фактично запроваджено юридичну відповідальність народного депутата України за результати голосування у минулому, а саме за підтримку „диктаторських законів 16 січня 2014 року“, оскільки у разі його призначення виконувачем обов'язків керівника закладу вищої освіти він

підлягає звільненню протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415, тобто з 11 червня 2015 року.

Однак таке законодавче регулювання порушує сутність встановленого у частині другій статті 80 Конституції України депутатського індемнітету, що має довічний характер, тобто виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень, і є абсолютним щодо неможливості притягнення народного депутата України до юридичної відповідальності за результати голосування у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 у взаємозв'язку із пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 415 суперечить частині другій статті 80 Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 65, 66, 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), пункт 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 1 липня 2014 року № 1556–VII зі змінами, згідно з яким не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“.

2. Пункт 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 1 липня 2014 року № 1556–VII зі змінами, що 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