



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

м. К и ї в
20 листопада 2019 року
№ 6-в/2019

Справа № 2-253/2019(5585/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України

(щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Колісника В.П., 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 статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) і про його направлення до Конституційного Суду України“ від 3 вересня 2019 року № 32–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонується:

«І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Частину першу статті 85 доповнити пунктом 17¹ такого змісту:

„17¹) призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах“.

2. Статтю 101 викласти в такій редакції:

„Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами“.

II. 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 розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Вирішуючи питання про надання висновку щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Основного Закону України).

Відповідно до статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У разі внесення до статті 101 Конституції України змін, запропонованих Закономпроектом, для здійснення парламентського контролю „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“ Верховна Рада України зможе призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначатиметься окремими законами.

Надаючи висновок щодо відповідності Закономпроекту вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України оцінює кожне окреме положення Закономпроекту у взаємозв'язку з іншими його положеннями.

У пояснювальній записці до Закономпроекту зазначається, що метою запропонованих змін „є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина в Україні“. Натомість з аналізу запропонованих Закономпроектом змін до Конституції України вбачається, що на уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“ покладається контрольна функція, пов'язана з додержанням Конституції України і законів в окремих сферах.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями.

Однією із засад конституційного ладу України є принцип поділу державної влади. Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Здійснення державної влади відповідно до конституційного принципу поділу влади забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (перше речення абзацу шостого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019). У Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 наголошено, що будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (третє речення підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях (зокрема, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019) неодноразово вказував, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України.

Законопроектом пропонується закріпити в Конституції України нові повноваження парламенту – призначати на посади та звільняти з посад уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“, правовий статус яких буде визначатися окремими законами; заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Конституційний Суд України зазначав, що „зміни до Конституції України мають вноситися з урахуванням структури Конституції України та змісту запропонованих змін“ (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 23 листопада 2018 року № 4-в/2018). Виходячи з приписів Конституції України, зокрема її статей 6, 8, 85, будь-яка зміна повноважень Верховної Ради України (їх розширення, звуження, уточнення) має відбуватися у спосіб, який забезпечував би визначеність меж та змісту таких повноважень.

Запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства тощо, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина. Крім того, Конституційний Суд України звертає увагу, що запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме „окремі сфери“ суспільного життя йдеться. Пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“, у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України застерігає від запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність, оскільки це є несумісним із принципом верховенства права – однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина. Для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі з боку органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновані Законопроектом зміни до Основного Закону України уможливають запровадження інституту парламентських уповноважених „за додержанням Конституції України та законів“ у будь-яких „окремих сферах“, що може призвести, зокрема, до дублювання чи перебирання такими уповноваженими функцій і повноважень інших суб'єктів владних повноважень.

Законопроект передбачає запровадження нового інституту парламентських уповноважених, а саме: паралельно з існуючим інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пропонується утворити інститут уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“.

Системний аналіз запропонованих Законопроектом змін вказує на те, що запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“, може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою „кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“. Таке звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може втратити сенс з тих питань, вирішення яких наразі належить до його компетенції, проте може бути віднесено до сфери діяльності уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“ у разі запровадження такого інституту.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Законопроект може спричинити звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що призведе до обмеження конституційного права кожного на звернення до нього.

Отже, запровадження нового виду парламентського контролю через інститут уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“ може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також до обмеження права кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Системний аналіз передбачених Законопроектом змін до Конституції України та положень Конституції України дає підстави для висновку, що запровадження інституту уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“ за невизначеності предмета сфери, в якій здійснюється контроль, зумовить не лише проблему розмежування сфер діяльності інституцій, на які покладено здійснення парламентського контролю, а й може призвести до встановлення на конституційному рівні повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні, які не матимуть визначених меж, що суперечить статті 6 Конституції України в частині закріплення принципу поділу державної влади. Водночас Конституційний Суд України наголошує на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Із принципом поділу державної влади нерозривно пов'язані, зокрема, такі засадничі положення Основного Закону України: Україна є демократичною і правовою державою (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Таким чином, внесення до Конституції України змін, запропонованих Законопроектом, призведе до встановлення невизначених меж повноважень Верховної Ради України усупереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані у Законопроекті зміни до статей 85 та 101 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, однак вони не узгоджуються із конституційними принципами верховенства права та поділу державної влади, засадами демократичної, правової держави та у разі запровадження загрожуватимуть правам і свободам людини і

громадянина. Отже, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту:

– призначення на посади та звільнення з посад уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах;

– для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами.

Оскільки зазначені положення Законопроекту за своєю сутністю і є змінами, пропонованими до Основного Закону України, то й Законопроект є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

2.2. Згідно з частиною другою статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

На час надання Конституційним Судом України 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.

2.3. 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 статей 85 та 101 Конституції України. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 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. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) 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