



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“

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

Справа № 1-152/2019(3426/19)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни – головуючої,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича – доповідача,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення

повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 21 травня 2019 року № 303/2019 (Урядовий кур’єр, 2019 р., 23 травня).

Заслухавши суддю-доповідача Кривенка В.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб’єкт права на конституційне подання – 62 народних депутати України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає частині першій статті 8, частині другій статті 19, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 21 травня 2019 року № 303/2019 (далі – Указ).

Президент України, керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою, сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, відповідно до пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України в Указі постановив:

„1. Припинити достроково повноваження Верховної Ради України восьмого скликання.

2. Призначити позачергові вибори до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року.

3. Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування позачергових виборів до Верховної Ради України“.

Народні депутати України стверджують, що Указ містить лише перелік конституційних норм, які стосуються дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, без зазначення правового обґрунтування його прийняття. На думку суб’єкта права на конституційне подання, зміст Указу „не

відповідає такому елементу верховенства права, як правова (юридична) визначеність“.

У конституційному поданні зазначається, що Конституцією України не віднесено до повноважень Президента України встановлення факту наявності чи відсутності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а лише надано можливість видати указ за умови наявності юридичного факту – відсутність коаліції депутатських фракцій більше ніж один місяць від дня припинення її діяльності. Автори клопотання вказують, що днем припинення існування коаліції депутатських фракцій „Європейська Україна“ слід вважати 17 травня 2019 року, а тому „Верховна Рада України восьмого скликання має гарантований Конституцією України один місяць для формування наступної коаліції“. У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що Указ суперечить пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із такого.

2.1. За Конституцією 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 цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Президент України є главою держави і виступає від її імені; Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частини перша, друга статті 102 Основного Закону України).

Одним із повноважень Президента України є припинення повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України).

Згідно з пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина сьома статті 83 Конституції України).

Отже, відповідно до Основного Закону України у Президента України виникає право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України протягом одного місяця не було сформовано нової коаліції депутатських фракцій.

2.2. 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).

Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і

прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 76 Конституції України). Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

2.3. Відповідно до Конституції України повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги; відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (частини третя, четверта статті 79). Із тексту присяги, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, випливає, що народний депутат України повинен „додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників“ (частина перша статті 79 Конституції України).

Згідно із Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі – Регламент), народні депутати України у Верховній Раді України формують депутатські фракції (частина перша статті 58). При цьому політична партія має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті 58 Регламенту).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від

конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України за Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

3. Порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом (частини п'ята, дев'ята статті 83 Основного Закону України).

„Конституція України визначила коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України як окремого суб'єкта, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, із самостійними конституційно визначеними повноваженнями. Основний Закон України уповноважує коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформовану відповідно до частин шостої, сьомої статті 83 Конституції України, вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України“ (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Ознаками коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України є формування її депутатськими фракціями, а також чисельний склад, до якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Частина сьома статті 83 Конституції України передбачає формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України не тільки після проведення чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, а й

після припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Статтею 66 Регламенту визначався порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, зокрема діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України припинялася у разі зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України до кількості народних депутатів України меншої, ніж визначено Конституцією України.

Діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вважалася припиненою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Повідомлення про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України мало бути опубліковане в газеті „Голос України“ не пізніше ніж через чотири дні після офіційного оголошення про припинення її діяльності.

Однак наведене правове регулювання було виключено з Регламенту на підставі Закону України „Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України“ від 8 жовтня 2010 року № 2600–VI.

Водночас рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина третя статті 90 Конституції України).

Президент України 21 травня 2019 року провів такі консультації з Головою Верховної Ради України, його заступниками, представниками та лідерами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

За відсутності правового регулювання питання щодо встановлення факту припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України учасники консультацій могли дійти висновку про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України з підстав, передбачених пунктом 1

частини другої статті 90 Конституції України, а Президент України – ухвалити рішення з цього питання.

Верховна Рада України 21 лютого 2014 року внесла зміни до Конституції України, зокрема змінила редакцію статті 83, доповнивши її положеннями щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, та редакцію статті 90, наділивши Президента України правом достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадку невиконання вимог статті 83 Конституції України щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Разом із тим Верховна Рада України, обрана на позачергових виборах 26 жовтня 2014 року, протягом строку своїх повноважень не відновила у Регламенті правового регулювання питання припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, з яким пов'язується початок перебігу місячного терміну формування нової коаліції депутатських фракцій і конституційне право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо така коаліція депутатських фракцій не сформована. Внаслідок цього виник конституційний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, який не має правового вирішення, оскільки Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а Регламент, всупереч вимогам статті 83 Конституції України, не передбачає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Водночас носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори.

Таким чином, розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України.

4. Народні депутати України вважають, що Указ порушує принцип верховенства права, який відповідно до частини першої статті 8 Конституції України визнається і діє в Україні.

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеціанська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року у Доповіді „Верховенство права“ вказала, що основними критеріями розуміння верховенства права є, зокрема: доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та

демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; рівність перед законом.

Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

4.1. „Одним із елементів конституційного принципу 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“ (абзац шостий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Юридична визначеність є ключовою у питанні розуміння верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин; юридична визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття „легітимних очікувань“) (Доповідь „Верховенство права“, схвалена Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

Принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної

частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави.

Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

4.2. Діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципом верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

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).

Законні очікування є одним із проявів справедливості у праві й передбачають юридичну визначеність правового регулювання щодо суб'єктів права. В аспекті статті 8 Конституції України юридична визначеність означає несуперечливість такого регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права.

У контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права. Законні очікування – невід'ємна частина юридичної визначеності – виникають унаслідок законодавчої діяльності парламенту і полягають у тому, що якщо особа очікує досягнення певного результату, діючи відповідно до норм права, то має бути гарантований захист цих очікувань.

Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб'єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб'єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов'язаний із наслідками дій органів державної влади.

Конституційний Суд України зазначає, що кожна особа влаштовує своє життя з усвідомленням того, що правове регулювання вимагає стабільності й органи державної влади не можуть свавільно вносити зміни, які порушують засадничі принципи права. Отже, очікування індивіда у зв'язку зі зміною законодавчого регулювання є правомірними, якщо вони є розумними та існує можливість заподіяння шкоди від порушення таких очікувань.

Конституційний Суд України підкреслює, що під час правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням, зокрема, соціальної політики, у зв'язку з прийняттям нових законів або внесенням змін

до чинних органи державної влади мають надавати особам можливість адаптуватися до нової правової ситуації, щоб їх законні очікування були захищені. Таким чином, законні очікування як складова принципу верховенства права є одним із основних критеріїв конституційної оцінки норм права.

4.3. Основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини.

Указ не стосується негативних прав людини, не спричинив їх обмеження або звуження, і за таких обставин частина перша статті 8 Конституції України для цілей розгляду справи за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу не є застосовною.

5. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу. Як підкреслив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Здійснення державної влади на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу та судову завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність

конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, 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 (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України.

Президент України має право припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією України (пункт 8 частини першої статті 106 Основного Закону України). Отже, Президент України наділений конституційним повноваженням дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106 Конституції України).

Указ містить посилання на пункт 1 частини другої статті 90 Конституції України як на підставу його видання.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Президент України діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 8, 32, 35, 51, 52, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Указ Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ від 21 травня 2019 року № 303/2019.

2. 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“.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ