

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Касмініна О.В. стосовно Висновку 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

Конституційний Суд України (далі – Суд) 20 листопада 2019 року надав Висновок 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 № 6-в/2019 (далі – Висновок).

У Висновку Суд визнав таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) (далі – Законопроект), яким 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».

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку стосовно Висновку.

Суд у Висновку констатував, 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“.

З огляду на це Суд дійшов висновку, що Законопроект не відповідає частині першій статті 157 Конституції України. У зв’язку з цим хочу зазначити таке.

В Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); 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). Здійснення влади народом відбувається, зокрема, через обрання представників – народних депутатів України – до Верховної Ради України на парламентських виборах у порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України.

Так, вказане свідчить, що наділення представників Верховної Ради України правом здійснення парламентського контролю обумовлене наданням відповідної згоди народом при обранні парламенту.

В порядку статті 154 Конституції України за ініціативою Президента України було подано Законопроект про внесення змін до Конституції України. Метою запропонованих Законопроектом змін, виходячи з пояснювальної записки до нього, є забезпечення ефективного механізму парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України. Таким чином, Суд здійснює попередній контроль за недопущенням скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при внесенні змін до Конституції України, що є сталою гарантією їх захисту.

Суд стосовно запропонованих Законопроектом змін констатував, що *«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»* (абзац дев'ятий пункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Таким чином, законодавець

набуває нових повноважень з метою здійснення парламентського контролю, уповноважує його на те носій влади – народ, ці повноваження перебувають у межах його компетенції. Тому наділення парламенту новими повноваженнями відбувається з дотриманням та у межах процедури, визначеної положеннями Конституції України – шляхом внесення законом змін до Основного Закону України, оскільки повноваження Верховної Ради України можуть бути закріплені виключно Конституцією України (стаття 85), та внесення Законопроекту на розгляд Верховної Ради України Президентом України (стаття 154).

Хочу зазначити також таке.

Омбудсмен існує в Україні з 1998 року і називається „Уповноважений Верховної Ради України з прав людини“. Цей інститут в кожній конкретній державі має свої особливості.

Існує три моделі цього інституту: виконавчий омбудсмен, незалежний омбудсмен і парламентський омбудсмен. *Виконавчий омбудсмен* є органом виконавчої влади, який призначається королем, урядом чи президентом і, отже, підконтрольний та підзвітний йому. *Незалежний омбудсмен* може призначатися або президентом, або парламентом. Однак після призначення він стає самостійним і не підпорядковується побажанням органу, який його призначив. Така модель існує в Португалії, Намібії та Нідерландах. *Парламентський омбудсмен* призначається або обирається парламентом й у своїй діяльності підзвітний йому. Він виступає як орган парламенту і знаходиться в системі законодавчої гілки влади¹.

Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмена характеризується спільними рисами, притаманними омбудсменам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсмен – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган

¹ Косінов С.А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 6–7.

державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи².

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах відповідно до статті 101 Законопроекту здійснює парламентський контроль, який вказує на те, що повноваження зазначеної посадової особи перебувають у межах компетенції Верховної Ради України, а метою її діяльності є захист прав і свобод людини і громадянина. Тому словосполучення „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах“ після назви посадової особи (Уповноважений Верховної Ради України) не впливає на зміну конституційно-правової природи її повноважень.

Також у Висновку Суд вказує, що *«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»*, водночас зазначає, що *«запропоновані Законом 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»* (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини). З наведеного вбачається, що Висновок містить суперечність.

Крім того, Суд зазначив, що *«системний аналіз запропонованих Законом 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*

² Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. С. 2. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/50594284.pdf>

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» (абзац п'ятнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Наведене базується на припущеннях, пов'язаних з інтерпретацією повноважень уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах. Проте припущення не можуть вважатися аргументами на підтвердження неконституційності правових актів чи їх окремих положень (ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 13 листопада 2018 року № 69-у/2018, від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019).

Крім того, частина перша статті 157 Конституції України вимагає вказувати на скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина при розгляді змін до Конституції України, а отже – на наявність у Законопроекті реального порушення конкретних прав і свобод людини і громадянина, а не припущення про це. Проте переконливих, чітких аргументів щодо зазначеного Висновок не містить та незрозумілим залишається питання, в чому полягає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, стосовно чого відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Суд повинен був перевірити на відповідність Конституції України Законопроект.

Разом з тим, я вважаю, що Суд доходить таких висновків не беручи до уваги сутності парламентського контролю, яка полягає у збалансуванні всього державного механізму шляхом запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина. Так, в основу діяльності та повноважень омбудсменів закладено здійснення ними парламентського контролю з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, і їх роль не може розумітися в протилежному

сенсі. З огляду на це, можливість функціонування декількох омбудсменів, у нашому випадку уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, не призведе до зміни сутності парламентського контролю, оскільки їхня діяльність має правозахисний характер та не звужить існуючих прав і свобод людини і громадянина.

Разом з тим звертаю увагу, що Суд, надаючи Висновок, міг викласти застереження або відповідно до частини першої статті 92 Закону України „Про Конституційний Суд України“ юридичну позицію у його мотивувальній та/або резолютивній частинах, що слугувало б дотриманню вимоги щодо ухвалення чіткого, зрозумілого та обґрунтованого рішення.

Хочу зазначити, що відповідь на питання стосовно відповідності чи невідповідності Конституції України повноважень, якими будуть наділятися уповноважені Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, Суд може дати тільки після прийняття Верховною Радою України відповідних законів, в яких будуть окреслені їхні права, обов'язки, діяльність, функції та завдання. Тільки після цього Суд у межах своєї компетенції при розгляді відповідного конституційного звернення (конституційної скарги, конституційного подання) об'єктивно дасть відповідь на це питання.

Наразі Суд повинен був розглянути на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України питання стосовно появи вказаного органу та повноважень Верховної Ради України заслуховувати їх щорічні доповіді про стан додержання Конституції України і законів у відповідних сферах.

Також хочу зазначити, що у 1953 році Конституцією Королівства Данія було запроваджено інститут омбудсмена „для контролю за діяльністю цивільної та військової адміністрації держави“. Він мав назву (так само як у Королівстві Швеція і Фінляндській Республіці) – омбудсмен юстиції (Justitie-Jvbudsmanen). Відповідно до статті 55 Конституції Королівства Данія цей омбудсмен призначався парламентом на чотири роки із заборонаю входження до складу парламенту. Повноваження омбудсмена Королівства Данія визначались

національним законодавством, відповідно до якого він займався наглядом за діяльністю цивільної або військової адміністрації та органів місцевої адміністрації³.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна дійти висновку, що інститут омбудсменів створений та поширений як елемент системи захисту прав людини і громадянина в різних країнах світу і сприяє підвищенню довіри народу до держави.

Запровадження такого інституту парламентського контролю, як уповноважені Верховної Ради України „за додержанням Конституції України та законів в окремих сферах“, не 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, як вказує Суд. За особою залишається право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту та відновлення своїх конституційних прав і свобод з метою ініціювання здійснення парламентського контролю. Тому я не згоден з Висновком щодо невідповідності Законопроекту частині першій статті 157 Конституції України.



Конституційного Суду України

О. В. КАСМІНІН

³ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 5.