

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Маркуш М. А.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень
пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1
статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України
«Про організаційно-правові основи боротьби
з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33¹
Закону України «Про комітети Верховної Ради України»

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33¹ Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі — Рішення).

Суб'єкт права на конституційне подання — 58 народних депутатів України — вважає, що оспорюваними положеннями вказаних законів України комітети Верховної Ради України (далі — комітети) наділені повноваженнями приймати державно-владні рішення, що, фактично, перетворює їх на окремі самостійні органи державної влади. Крім того, це дозволяє Верховній Раді України наділяти парламентські органи функціями, зокрема контрольного характеру, яких за Основним Законом України вона не має в цілому. Наведене, на думку народних депутатів України, порушує частину другу статті 6, частину другу статті 8, частину другу статті 19, статтю 75, пункт 22 частини першої, частину другу статті 85, частину першу статті 89 Конституції України. Оскарженими положеннями Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (далі — Закон) Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (далі — Комітет) наділено, зокрема, такими повноваженнями: давати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю органів Міністерства внутрішніх справ України, органів Державної податкової адміністрації України,

Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органів прокуратури України та інших органів і підрозділів, створених для боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників спеціальних підрозділів та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю; погоджувати призначення на посади та звільнення з посад начальника Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, його заступників, начальників управлінь цього Головного управління, начальників управлінь по боротьбі з організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України, його заступників та начальників управлінь, що входять до складу цього Головного управління, начальників спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, начальника управління по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю Генеральної прокуратури України, начальників відділів цього управління, начальників відповідних відділів органів прокуратури в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Оспорюваними положеннями Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі — Закон про комітети) комітетам було надано повноваження з погодження питань, проведення консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників України відповідних державних органів, створення і ліквідації спеціальних державних органів, віднесених до предметів відання комітетів, та здійснення інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом, а також встановлено, що процедура такого погодження і консультацій визначається спільним рішенням комітетів і відповідного державного органу.

Рішенням Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

- 1) положення пункту 10 статті 14, статті 33¹ Закону про комітети;
- 2) положення Закону, а саме:
 - пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9 щодо погодження з Комітетом питань, передбачених у цих пунктах;
 - пунктів 3, 4, 5 статті 10 щодо погодження з Комітетом питань, передбачених у цих пунктах;
 - підпункту «г» пункту 1 статті 24;
 - пункту 3 статті 26 щодо погодження з Комітетом питання, передбаченого у цьому пункті;
- 3) положення абзацу шостого підпункту 2 пункту 1 додатку «Предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання та Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації», затвердженого Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2007 року № 4-VI «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання».

Вважаю висновки, зроблені в пункті 1 резолютивної частини Рішення, необґрунтованими та непідтвердженими вичерпними аргументами, які вбачаються з детального дослідження теоретичних положень щодо природи парламентського контролю, викладених у мотивувальній частині Рішення, і дали б відповідь на конституційне подання з таких мотивів.

1. Природа і зміст парламентського контролю зафіксовані у пункті 33 частини першої статті 85 Конституції України. Парламентський контроль може здійснюватися парламентом у різних формах і має певну процедуру забезпечення шляхом підготовки питань спеціальними суб'єктами внутрішньої організації парламенту — органами, до яких належать комітети, що є структурною складовою парламенту і, зокрема, однією з форм організації діяльності депутатів. Поняття, закладене в пункті 33 частини першої статті 85 Основного Закону України «у межах, визначених цією Конституцією та законом», означає виключне право парламенту, крім Конституції України, ще й законом визначати межі і форми парламентського контролю, необхідні для здійснення цієї функції з окремих питань щодо предмета свого відання. Визначення способу та форми, в яких повинен проводитися парламентський контроль Верховною Радою України, є її внутрішнім питанням та правом. Отже, функція парламентського контролю не може обмежуватися тільки положеннями, визначеними Основним Законом України. В межах поділу влади парламентський контроль має певні ознаки і за своїм смыслом є формою державного контролю. Специфіка парламентського контролю полягає в тому, що парламент сам вирішує в межах закону, які питання підлягають його контролю, в яких формах, і який зі своїх структурних підрозділів наділити цією функцією. Зазначене в повній мірі узгоджується з положеннями частини першої статті 89 Конституції України, за якою Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети.

Комітети є структурними підрозділами Верховної Ради України, яка є організацією. Вони взаємопов'язані і співвідносяться як ціле та його елементи. В загальному контексті поняття «організація» застосовується разом з поняттями «структура» і «система». У ньому, як правило, фіксуються динамічні риси і закономірності системи, які належать до функціонування, поведінки і взаємодії частин цієї системи. Функціональні характеристики організації полягають у змінах в системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов на основі вдосконалення її елементів. Організувати — означає належним чином визначити ті функції і дії, які необхідні для виконання певних завдань у межах відповідної структури. Організація будь-якої системи пов'язана з централізацією і децентралізацією, інтегруванням і диференціацією, структуризацією, адаптацією і саморегулюванням, регулюванням і перерегулюванням тощо¹.

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Шемшученка Ю. С. — К.: Юридична думка, 2007. — С. 569; Юридична енциклопедія: В 6 т. / За ред. Шемшученка Ю. С. — К.: Укр. енциклоп., 2002. — Т. 4. — С. 294.

2. Дослідження порушених у конституційному поданні питань свідчить, що окремі аспекти діяльності комітетів, зокрема щодо порядку здійснення парламентського контролю у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією, потребують системного аналізу з урахуванням конституційних вимог щодо врегулювання цих відносин спеціальними законами України. Згідно з частиною третьою статті 17 Конституції України забезпечення державної безпеки покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Конституція України визначає лише загальні засади забезпечення державної безпеки, тоді як питання організації і діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, що забезпечують державну безпеку, мають регулюватися відповідними законами України.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» (статті 7, 8) організовану злочинність та корупцію визначено як загрози національній безпеці України у сфері державної безпеки, а їх подолання визнається одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. Статтею 4 зазначеного закону до суб'єктів забезпечення національної безпеки включено Верховну Раду України, а статтею 11 на неї покладено обов'язок здійснювати контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки.

Згідно з Конституцією України Верховну Раду України наділено рядом повноважень у сфері забезпечення державної безпеки, а саме: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (пункт 5 частини першої статті 85), призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України (пункт 12¹ частини першої статті 85), затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (пункт 22 частини першої статті 85), надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої статті 85), здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України та законом (пункт 33 частини першої статті 85). При цьому Конституція України передбачає врегулювання на рівні законів України питань організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства; основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (пункти 14, 17 частини першої статті 92).

Питання організації, порядку діяльності, компетенції державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю та корупцією, врегульовані Законом та законами України «Про боротьбу з корупцією», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України». Так, відповідно до статті 5 Закону до державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, належать спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. У разі необхідності Верховною Радою України законодавчим шляхом можуть бути створені й інші

спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю на постійній або тимчасовій основі. До державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, належать, зокрема, органи внутрішніх справ України, Служби безпеки України, — прокуратури України, державної податкової служби. За змістом положень пункту 22 частини першої статті 85 Конституції України затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій зазначених органів належить до виключної компетенції Верховної Ради України, тоді як організація і діяльність цих органів, у тому числі відповідних спеціальних підрозділів в Автономній Республіці Крим та областях, за змістом пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України, мають визначатися законами України. До питань організації і порядку діяльності таких органів і спеціальних підрозділів, які мають визначатися спеціальними законами України, належить і врегулювання порядку їх утворення, ліквідації, заміщення керівних посад, а також контролю за діяльністю цих органів, спеціальних підрозділів і їх посадових осіб.

Визначивши порядок утворення і ліквідації спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією та порядок заміщення керівних посад у цих органах, Верховна Рада України діяла в межах своєї конституційної компетенції, враховуючи особливості відносин у сфері забезпечення державної безпеки, у тому числі боротьби з організованою злочинністю. Такий порядок передбачає також ряд контрольних повноважень парламенту, які безпосередньо здійснюються Комітетом і включають погодження питань утворення та ліквідації спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією, а також погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників таких підрозділів (стаття 10 Закону про комітети). Ці питання вирішуються Комітетом відповідно до Конституції України, Закону та Закону про комітети, що узгоджується із положеннями частини п'ятої статті 89 Основного Закону України.

Засади здійснення Верховною Радою України парламентського контролю визначено у пункті 33 частини першої статті 85 та статті 89 Конституції України. Як суб'єкт законодавчої влади Верховна Рада України, яка є повноважною за наявності двох третин народних депутатів України від її конституційного складу, не в змозі здійснювати розгалужені функції парламентського контролю. Відповідно до частини першої статті 89 Конституції України здійснення контрольних функцій Верховної Ради України покладається на комітети. За змістом цієї норми Основного Закону України комітети як органи Верховної Ради України виступають суб'єктами, які безпосередньо виконують функції парламентського контролю. Цю норму Основного Закону України розвинуто і конкретизовано в положеннях Закону про комітети, а стосовно Комітету — у Законі та Законі України «Про боротьбу з корупцією». Системний аналіз положень Конституції України щодо регламентації порядку діяльності комітетів Верховної Ради України, зокрема порядку здійснення ними парламентського контролю, дає підстави стверджувати, що Конституція України, визначаючи загальні засади здійснення парламентського контролю, передбачає право Верховної Ради України самостійно встановлювати суб'єкти та форми контролю, що пов'язане з необхідністю врегулювання засад його здійснення спеціальними законами України.

Конституція України встановлює чітку вимогу щодо визначення законами України меж здійснення парламентського контролю. Зокрема, питання здійснення парламентського контролю у сфері забезпечення національної безпеки регулюється Законом про комітети, Законом, законами України «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про боротьбу з корупцією».

Пунктом 10 статті 14 Закону про комітети до контрольних повноважень, які здійснюються комітетами, віднесено погодження питань, проведення консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійснення інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом. Це положення перебуває у взаємозв'язку з нормою частини п'ятої статті 89 Конституції України, яка встановлює вимогу щодо врегулювання організації і порядку діяльності комітетів спеціальним законом України.

Зокрема, Законом (розділ VIII «Контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю») визначено межі та порядок здійснення парламентського контролю у сфері боротьби з організованою злочинністю. У статті 23 Закону встановлено, що контроль за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю і витрачанням коштів, які виділяються на такі цілі, здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також Комітетом як суб'єктом структури парламенту зі спеціальними повноваженнями. Системно пов'язана з цим положенням стаття 24 Закону, в якій визначено межі і форми здійснення парламентського контролю у цій сфері Комітетом. Формами контролю є, зокрема, перевірка діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, надання згоди на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю з органів, призначення на посади та звільнення з посад керівників цих спеціальних підрозділів та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю. Зазначені положення Закону щодо форм та меж здійснення парламентського контролю Комітетом узгоджуються з нормами статей 17, 85, 89, 92 Конституції України, конкретизуючи і розвиваючи їх зміст, та статей 9, 11 Закону України «Про основи національної безпеки України», визначаючи в сукупності правові основи здійснення парламентського контролю у сфері боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Водночас необхідно зазначити, що положеннями статей 9, 10, 24, 26 Закону передбачено обов'язок відповідних посадових осіб органів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю (Голови Служби безпеки України, начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України, Генерального прокурора України), лише попередньо погоджувати з Комітетом подання про призначення осіб на визначені Законом посади та звільнення з них, про створення і ліквідацію структурних підрозділів органів по боротьбі з організова-

ною злочинністю і корупцією, тоді як остаточне рішення з цих питань приймає орган, якому законом надано відповідні повноваження. При цьому за змістом абзацу другого статті 33¹ Закону про комітети процедура погодження і відповідних консультацій визначається спільним рішенням Комітету і відповідного державного органу. Ці норми вказують на те, що в цьому разі погодження слід розглядати як механізм одержання певної інформації, а саме позиції, думки, рекомендації Комітету, що не пов'язано з участю Верховної Ради України у вирішенні питань щодо призначення зазначених осіб на посади та їх звільнення з посад, створення або ліквідації визначених законом спеціальних підрозділів.

3. Рішення не узгоджується з правовими позиціями Конституційного Суду України, висловленими в рішеннях у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009, у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» від 25 лютого 2009 року № 5-рп/2009, за якими попереднє погодження кандидатур на посади є процедурою узгодження дій органів та посадових осіб щодо призначення на ці посади, яка не підміняє рішення про призначення цих осіб як вольового акта посадових осіб або органів, до чийої компетенції віднесено прийняття таких рішень, і не може розглядатися як обов'язкова складова цього рішення. Встановлення вимог щодо попереднього погодження кандидатур на посади не є втручанням у компетенцію органу, уповноваженого приймати остаточне рішення з цього питання. Враховуючи цю правову позицію Конституційного Суду України, можна дійти висновку, що процедура погодження рішень про утворення та ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією і призначення на посади та звільнення з посад посадових осіб, передбачених положеннями пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону, є формою контролю з боку Комітету за додержанням законодавства та реалізацією органами, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю та корупцією, своїх функцій і завдань, що проводяться шляхом висловлення Комітетом своїх позицій та рекомендацій з цих питань.

Отже, оспорювані на предмет конституційності положення пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону та положення пункту 10 статті 14, статті 33¹ Закону про комітети відповідають положенням статей 6, 8, 17, 19, 85, 89, 92 Конституції України і забезпечують практичну реалізацію конституційних вимог щодо визначення законами України організації і порядку діяльності комітетів, меж здійснення парламентського контролю, а також основ національної безпеки України і забезпечення громадського порядку, організації і порядку діяльності військових формувань та правоохоронних органів. При цьому визначення нормами оспорюваних законів повноважень Комітету щодо контролю за порядком утворення і ліквідації спеціальних підрозділів з боротьби з організованою злочинністю та корупцією та за порядком заміщення керівних посад у таких підрозділах перебуває в межах

конституційної компетенції Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за реалізацією заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю, корупцією та іншими загрозами державній безпеці України.

4. Конституційний Суд України, визнавши Рішенням положення пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону та положення пункту 10 статті 14, статті 33¹ Закону про комітети неконституційними, обмежив форми парламентського контролю та в такий спосіб позбавив Верховну Раду України можливості самостійно регулювати питання визначення способів і форм, в яких повинен проводитися парламентський контроль. Виходячи з аналізу положень наведених норм Конституції України, позицій теорії права вважаю прийнятною можливість здійснення парламентського контролю комітетами у формах та способами, визначених парламентом, який сам у межах закону визначає питання, які підлягають парламентському контролю, його форми і способи, а також наділяє свої структурні підрозділи повноваженнями щодо цієї функції в межах закону. Рішенням Конституційний Суд України втрутився в сферу виключної компетенції Верховної Ради України, позбавив її можливості самостійно регулювати питання внутрішньої діяльності щодо здійснення функції парламентського контролю, штучно протиставив Верховну Раду України її структурним підрозділам (елементам) — комітетам.

Суддя Конституційного Суду України

М. МАРКУШ