



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг)

м. К и ї в
13 червня 2019 року
№ 5-р/2019

Справа № 1-17/2018(5133/16)

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,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича – доповідача,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тулицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 51, ст. 833).

Заслухавши суддю-доповідача Мельника М.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 46 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII (далі – Закон № 1540).

Автори клопотання стверджують, що Закон № 1540, який визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Комісія), її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, порушує конституційні принципи поділу державної влади, законності, права і свободи людини і громадянина, основи економічної та податкової політики, правосуддя. На думку суб'єкта права на конституційне подання, передбачений у Законі № 1540 порядок підготовки та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів будь-яких актів Кабінету Міністрів України є неконституційним, оскільки, по

суті, закріплює перебирання Комісією на себе повноважень інших суб'єктів державної влади. У зв'язку з цим народні депутати України вважають, що окремі положення Закону № 1540 суперечать статтям 6, 8, 19, 36, 42, 43, 85, 92, 93, 96, 102, 113, 116, 129¹ Конституції України.

2. Колегія суддів Конституційного Суду України Ухвалою від 23 березня 2017 року відкрила конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону № 1540. У частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу другого частини третьої статті 5, частини другої статті 6, пункту 1 частини другої статті 7, абзацу другого частини сьомої статті 8, пункту 3 частини другої статті 9, частин першої, другої, третьої статті 11, частин другої, третьої, четвертої статті 12, статті 13, пунктів 2, 7 частини четвертої, частини шостої статті 14 Закону № 1540 та Закону № 1540 в цілому Конституційний Суд України Ухвалою від 4 квітня 2017 року № 4-у/2017 відмовив у відкритті конституційного провадження у справі.

3. Вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних положень Закону № 1540, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Юридичним вираженням суверенної волі Українського народу є Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від його імені (преамбула Конституції України). Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державно-владних повноважень. Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені.

Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); 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 (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші

нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); 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).

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її 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).

3.2. Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має

належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України.

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання.

Закріплення такої гнучкої, але водночас чітко визначеної системи органів державної влади зумовлене необхідністю задоволення потреб державного та суспільного життя країни, які постійно змінюються, і забезпечення цілісності внутрішньої структури держави.

Визначення в Конституції України найменування органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможлиблює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України. Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, в якому вказано, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до її статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Отже, утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України.

Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності.

3.3. За змістом Конституції України, крім органів державної влади, обов'язкове існування і найменування яких безпосередньо визначено Основним Законом України, у системі органів державної влади можуть бути утворені:

– міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 9¹ статті 116). При цьому не можуть бути змінені назви та основне цільове призначення тих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, назви яких прямо чи опосередковано вказані у Конституції України (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003);

– суди (законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя) (частина друга статті 125). При цьому не допускається створення надзвичайних та особливих судів (частина шоста статті 125);

– органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (відповідно до закону в системі правосуддя) (частина десята статті 131).

Таким чином, Конституцією України передбачено систему органів державної влади, яка може коригуватися уповноваженими суб'єктами лише у конституційно визначених межах. Утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією України порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Крім органів державної влади, Конституція України передбачає можливість створення відповідних органів і служб для забезпечення діяльності Верховної Ради України та Президента України.

Так, 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 Верховної Ради України; для підготовки і попереднього розгляду питань – тимчасові спеціальні комісії; для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії (частини перша, друга, третя статті 89 Конституції України). За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003). Це також стосується вказаних тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій.

Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004).

3.4. Комісію утворено Указом Президента України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 27 серпня 2014 року № 694 на виконання законів України „Про природні монополії“, „Про електроенергетику“, „Про державне регулювання у сфері комунальних послуг“.

Верховна Рада України 22 вересня 2016 року прийняла Закон № 1540, яким визначено правовий статус Комісії, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення. Законом № 1540 Комісію виведено з підпорядкування Президента України та наділено статусом постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який здійснює державну владу у визначених законом сферах. Комісія має широке коло завдань, функцій та повноважень щодо державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг (частина перша статті 1 Закону № 1540).

Одним з основних принципів діяльності Комісії є її самостійність і незалежність; під час виконання своїх завдань, функцій та повноважень відповідно до закону Комісія діє самостійно та незалежно від будь-якого іншого органу державної влади, іншого державного органу, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, а також політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів; члени Комісії, інші посадові особи Комісії діють незалежно; будь-які письмові чи усні вказівки, розпорядження, доручення органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів, а також інших осіб, що стосуються виконання членами Комісії, її посадовими особами своїх функцій і повноважень відповідно до закону, є незаконним впливом; органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, суб'єктам господарювання, політичним партіям, громадським об'єднанням, професійним спілкам та їх органам забороняється втручатися у процеси державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5 Закону № 1540).

Комісія є юридичною особою публічного права, її роботу забезпечують центральний апарат і територіальні органи, на працівників яких поширюється правовий статус державних службовців; Комісія здійснює державне

регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Комісія здійснює державне регулювання шляхом, зокрема, нормативно-правового регулювання, ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг, державного контролю та застосування заходів впливу (частини друга, третя статті 1, частина перша статті 2, частина друга статті 3, абзац перший частини четвертої статті 8 Закону № 1540).

За Законом № 1540 Комісія посідає особливе (окреме) місце в системі органів державної влади в Україні. Комісія є незалежною у своїй діяльності, однак подає до Верховної Ради України звіт про діяльність і перебуває у визначеній законом взаємодії із Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади. За структурою Комісія є державним колегіальним органом, що складається з центрального апарату і територіальних органів.

Комісія за своїм статусом і повноваженнями не належить ні до органів законодавчої, ні до органів судової влади. Зі змісту Закону № 1540 випливає, що Комісія також не є міністерством або іншим центральним органом виконавчої влади, які згідно з пунктом 9¹ статті 116 Конституції України можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. Комісія не належить до системи органів виконавчої влади, її роботу не спрямовує і не координує Кабінет Міністрів України, як це встановлено щодо центральних органів виконавчої влади (частина перша статті 113, пункт 9 статті 116 Конституції України). Комісія також не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою при Президентові України, які згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України він може створити для здійснення своїх повноважень.

Аналіз положень Закону № 1540 дає підстави для висновку про те, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією Комісія має ознаки центрального органу виконавчої влади. У статті 3 Закону № 1540 встановлено, що до повноважень Комісії належить, зокрема, формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізація відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані

Комісії законом (пункт 3 частини другої); реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг є одним з основних завдань Комісії (пункт 6 частини третьої). Крім того, Комісія бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та центрального водовідведення (пункт 1 частини першої статті 6 Закону України „Про державне регулювання у сфері комунальних послуг“), затверджує типовий договір про постачання та розподіл природного газу споживачу та правила надання послуг з постачання електричної енергії (частина четверта статті 19, частина п’ята статті 20 Закону України „Про житлово-комунальні послуги“).

Водночас окремі повноваження, якими Комісію наділено відповідно до Закону № 1540, зокрема щодо проведення цінової політики у сфері енергетики, Конституцією України віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (пункт 3 статті 116 Основного Закону України), а згідно з чинним законодавством формування та реалізація державної політики у певній сфері покладаються на центральні органи виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України „Про центральні органи виконавчої влади“ міністерства України забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики; до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено також здійснення державного нагляду (контролю) (частина друга статті 1, пункт 2 частини першої статті 17).

Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України.

Отже, утворення та функціонування Комісії у статусі постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який їй надано

Законом № 1540, суперечить статтям 5, 6, 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України.

Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9¹ статті 116) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (пункт 12 частини першої статті 92). Закон України „Про природні монополії“ від 20 квітня 2000 року № 1682–III в первинній редакції встановлював, що національні комісії регулювання природних монополій, у тому числі у сферах передачі та розподілу електричної енергії, транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого постачання теплової енергії (що за Законом № 1540 належить до сфери регулювання Комісії), є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які утворюються та ліквідуються Президентом України (абзац перший частини першої статті 11). Конституційний Суд України, визнавши у Рішенні від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008 положення Закону України „Про природні монополії“ від 20 квітня 2000 року № 1682–III щодо утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій Президентом України неконституційним, не поставив під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади.

3.5. Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України та Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Так, у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 зазначено, що повноваження Президента

України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України; у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 – що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні; у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 – що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки). Цієї юридичної позиції Конституційний Суд України дотримувався у багатьох інших своїх рішеннях, зокрема від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010.

Отже, Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами.

3.6. Відповідно до Закону № 1540 до складу Комісії входять сім членів, у тому числі Голова; призначення на посаду члена Комісії здійснюється за результатами відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади, крім випадків, передбачених Законом № 1540; організацію та проведення конкурсного відбору здійснює Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Комісії (далі – конкурсна комісія), до складу якої входять: 1) дві особи, яких визначає Президент України; 2) дві особи, яких визначає Верховна Рада України: одна особа – за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить розвиток паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості та електроенергетики; одна особа – за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить житлово-комунальне господарство; комітети Верховної Ради України приймають рішення щодо кандидатур членів конкурсної комісії, які пропонуються Верховній Раді України для обрання, на

основі пропозицій депутатських фракцій (груп); 3) одна особа, яку визначає Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у паливно-енергетичному комплексі; Президент України призначає на посаду члена (членів) Комісії з відібраних конкурсною комісією кандидатів не пізніше місячного строку з дня внесення конкурсною комісією відповідного подання; члени Комісії призначаються на посади указом Президента України (частини перша, друга, абзаци перший – п'ятий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої статті 8).

Згідно з частиною шостою статті 8 Закону № 1540 повноваження члена Комісії припиняються достроково за рішенням Президента України у разі: призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; визнання його судом недієздатним або обмежено дієздатним, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією; припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, зокрема в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я або у разі виходу на пенсію; подання заяви про відставку у разі принципової незгоди з рішенням (рішеннями) Комісії; невідповідності вимогам частини другої статті 7 Закону № 1540; смерті; не може бути підставою для звільнення члена Комісії набуття повноважень новообраним Президентом України; повноваження члена Комісії припиняються з дня видання указу Президента України про його звільнення.

Повноваження глави держави та єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо формування конкурсної комісії, як і право Президента України призначати членів Комісії та достроково припиняти їхні повноваження, Конституцією України не передбачені. Вказані повноваження, закріплені Законом № 1540, виходять за межі конституційної компетенції парламенту і глави держави.

3.7. Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (частини друга, третя статті 8 Основного Закону України).

Визначені Конституцією України система органів державної влади, найменування державних органів, порядок їх утворення та функціонування можуть бути змінені виключно шляхом внесення змін до Основного Закону України в порядку, встановленому ним. У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України; перерозподіл конституційної компетенції через прийняття закону є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України (абзац четвертий пункту 1, абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини). Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, у Рішенні від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009 Конституційний Суд України вказав, що Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини), та визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу другого частини другої, частини третьої статті 14 Закону України „Про телебачення і радіомовлення“ від 21 грудня 1993 року № 3759–ХІІ, зазначивши, що участь глави держави та органу законодавчої влади у процедурі призначення на посади та звільнення з посад керівників Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України Конституцією України не передбачена (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини).

Отже, прийнявши Закон № 1540, згідно з яким Комісія є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, членів якого призначає на посади та звільняє з посад Президент України, що не передбачено Конституцією України, Верховна Рада України вийшла за межі своїх конституційних повноважень і таким чином порушила приписи статей 6, 19, 85, 92, 106 Основного Закону України.

3.8. У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116), керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116), та в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Таким чином, повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України. Відповідно до Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України; організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України (пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120). Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом у супереч конституційним приписам.

Отже, оспорювані положення абзаців другого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону № 1540, у яких закріплено повноваження Президента України, та абзаців третього, четвертого частини третьої його статті 8, у яких закріплено повноваження Верховної Ради України, є такими, що суперечать статті 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України, а положення абзацу п'ятого частини третьої статті 8 Закону № 1540 щодо повноваження Кабінету Міністрів України визначати члена конкурсної комісії не суперечить Конституції України.

4. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Зважаючи на те, що визнання неконституційними відповідних положень Закону № 1540 матиме правовим наслідком істотні прогалини у законодавстві стосовно порядку організації діяльності Комісії, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Конституційний Суд України вважає за необхідне відтермінувати втрату чинності цими положеннями для приведення

чинного законодавства у цій частині у відповідність із вимогами Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 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), абзац п'ятий частини третьої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частину першу, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частину шосту статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII.

3. Частина перша статті 1, пункт 2 частини першої статті 4, частина перша, абзаци перший, другий частини другої статті 5, абзаци другий, третій, четвертий, тридцять дев'ятий, сороковий частини третьої, частина шоста статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ від 22 вересня 2016 року № 1540–VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з 31 грудня 2019 року.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ