

ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

01043, м. Київ, вул. Пилипа Орлика, 8

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо відповідності (конституційності) частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), Указу Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» положенням частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 106 та пунктів 3, 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України

До Верховного Суду України надійшли ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 10 липня 2015 року № 826/4792/15, від 27 липня 2015 року № 826/6413/15, № 826/6427/15, № 826/6428/15, від 27 жовтня 2015 року № 826/5126/15, Київського апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2015 року № 826/4258/15 та від 26 листопада 2015 року № 826/5964/15 щодо розгляду питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про

Верховний Суд України
Управління документального забезпечення

вих № 201 - 2208/0/8-16 від 02.06.2016

сп
16:23:04

електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), Указу Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – Указ № 694/2014) та Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – Указ № 715/2014).

З метою забезпечення конституційного порядку у сфері утворення національних комісій регулювання природних монополій та їх повноважень, недопущення звуження правових і матеріальних інтересів громадян, а також реалізуючи повноваження, надане пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України, статтями 39, 40, 71 та 82 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Пленум Верховного Суду України вважає, що положення частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), укази Президента України № 694/2014 та № 715/2014 мають бути перевірені на предмет їх відповідності положенням частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 106 та пунктів 3, 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України.

1. Невідповідність частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії» та указів Президента України № 694/2014 та № 715/2014 положенням частини першої статті 106 та пунктів 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України.

У частині першій статті 106 Конституції України визначено повноваження Президента України. Відповідно до її положень «Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України».

У Конституції України не закріплено повноважень Президента України щодо утворення державних колегіальних органів, що здійснюють державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, затвердження положень про ці органи та призначення їх керівників. Крім того, Конституція України не містить положень стосовно утворення та функціонування державних колегіальних органів.

Президент України може створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень лише консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України).

Відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливорює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки).

Із цього приводу Конституційний Суд України неодноразово висловлював чітку й однозначну правову позицію (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України)). Повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України (абзац другий підпункту 4.2. пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет)). У Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) зазначено, що стаття 106

Конституції України закріпила конкретний перелік повноважень Президента України, який на основі та на виконання Конституції і законів України видає обов'язкові до виконання на території України укази і розпорядження (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Крім того, Рішенням Конституційного Суду України від 8 липня 2008 року у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого, другого частини першої, частини другої статті 11 Закону України «Про природні монополії» (справа про національні комісії регулювання природних монополій) у справі № 1-39/2008 (№ 14-рп/2008) було визнано неконституційними положення Закону України «Про природні монополії» у частині повноважень Президента України щодо формування центральних органів виконавчої влади та регламентування їх діяльності його актами. При цьому національні комісії регулювання природних монополій з 20 квітня 2000 року по 7 жовтня 2010 року були центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Неконституційність зазначених положень Закону України «Про природні монополії» народними депутатами України обґрунтована їх невідповідністю приписам статті 106, пунктів 9, 9 1, 9 2 статті 116 Конституції України із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (далі - Закон N 2222-IV).

Так, зокрема, Конституційний Суд України в абзацах третьому та четвертому підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини цього Рішення наголосив, що *«у нових положеннях зазначеної статті [11 Закону України «Про природні монополії»] відсутні повноваження глави держави щодо формування центральних органів виконавчої влади та регламентування їхньої діяльності його актами. Президент України може унормовувати діяльність лише тих органів, щодо утворення яких і керування якими він має конституційні повноваження»*.

Таким чином, з набуттям чинності вказаними змінами [внесеними Законом N 2222-IV] до Конституції України оспорювані положення статті 11 Закону щодо утворення та ліквідації Президентом України комісій (абзац перший частини першої), затвердження Президентом України положень про комісії (абзац другий частини першої), призначення та припинення

повноважень Голови комісії, її членів Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (частина друга) не відповідають Основному Закону України».

Ураховуючи зміни, внесені до Конституції України 21 лютого 2014 року Законом України № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», Президент України позбавлений повноважень стосовно утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та стосовно призначення та звільнення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Означені повноваження є виключною компетенцією Кабінету Міністрів України (пункти 9, 9-1 та 9-2 частини першої статті 116 Конституції України).

Тобто питання утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів влади, призначення на посади й звільнення з посад керівників органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, належить до повноважень Кабінету Міністрів України.

27 серпня 2014 року Указом № 694/2014 було утворено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Положення про Національну комісію було затверджено Указом № 715/2014.

Зазначені вище акти Президента України були прийняті на виконання законів України «Про природні монополії», «Про електроенергетику» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг». Указані закони України визначають правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці, регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій в Україні та державного регулювання у сфері комунальних послуг відповідно.

Частини перша та друга статті 11 Закону України «Про природні монополії» **установлюють правовий статус і засади утворення національних комісій регулювання природних монополій.**

Відповідно до частини другої статті 11 Закону України «Про електроенергетику» визначає, що **органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці є національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.**

Згідно із частинами першою та другою статті 11 Закону України «Про природні монополії» передбачено, що національні комісії регулювання

природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Ці комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Комісія як колегіальний орган утворюється у складі Голови комісії та шести членів комісії. Голова, члени комісії призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу.

Підставою для конституційного подання є необхідність перевірки на відповідність зазначених вище положень Закону України «Про природні монополії» у частині утворення та ліквідації Президентом України комісій, затвердження положень про національні комісії Президентом України, а також призначення Голови та членів національної комісії Президентом України положенням частини першої статті 106 та пунктів 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України.

Таким чином, системний аналіз зазначених положень Конституції України та правових позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що положення частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії» у частині повноважень Президента України щодо утворення та ліквідації національних комісій, затвердження положень про національні комісії, а також призначення Голови та членів Національної комісії, а також укази Президента України № 694/2014 та № 715/2014 мають бути перевірені на предмет відповідності частині першій статті 106 та пунктам 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України.

2. Невідповідність абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» та абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг) положенням частини першої статті 8, частини другої статті 19 та пункту 3 частини першої статті 116 Конституції України.

Відповідно до Основного Закону України в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Конституція України має вищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй. Із цього приводу Конституційний Суд України зазначив, що «відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Частина друга статті 19 Конституції України імперативно визначає, що 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.

Пунктом 3 частини першої статті 116 Конституції України забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування покладено на Кабінет Міністрів України.

Згідно з абзацом п'ятим частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику» основними завданнями національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є забезпечення проведення цінової та тарифної політики в електроенергетиці в межах повноважень, визначених законодавством.

Пунктом 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» визначено, що завданням національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері

комунальних послуг, є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках шляхом формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії, та суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін.

Також абзацом восьмим частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» зокрема визначено, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері питної води та питного водопостачання належать встановлення тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг).

Ураховуючи зазначене та те, що утворення, реорганізація й ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й затвердження положення про ці органи є виключною компетенцією Кабінету Міністрів України, положення абзацу п'ятого статті 12 Закону України «Про електроенергетику» та пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» (у частині повноважень Національної комісії) та абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг) слід перевірити на предмет відповідності положенням частини першої статті 8, частини другої статті 19 та пункту 3 частини першої статті 116 Конституції України.

На підставі викладеного, керуючись статтями 150 й 152 Конституції України, статтями 13, 39, 40 та 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», статтями 38 й 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), Указу Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

2. Перевірити на предмет відповідності вимогам частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 106 та пунктів 3, 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України положення частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), Указу Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Для участі в конституційному провадженні за цим поданням уповноважується суддя Верховного Суду України Кривенда Олег Вікторович, а також для участі в цьому провадженні уповноважується Берестова Ірина Еріївна, начальник правового управління Верховного Суду України (044 288 97 33).

Конституційне подання й додатки подаються в 3-х примірниках.

Додатки:

1. Копія постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 2015 року № 10 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) частин першої та другої статті 11 Закону України «Про природні монополії», абзацу п'ятого частини першої статті 12 Закону України «Про електроенергетику», пункту 4 частини першої статті 3 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», абзацу восьмого частини першої статті 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (в частині повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), Указу Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» положенням частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 106 та пунктів 3, 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України».

2. Витяги з Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР.

3. Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2008 року у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого, другого частини першої, частини другої статті 11 Закону України «Про природні монополії» (справа про національні комісії регулювання природних монополій) у справі № 1-39-2008 (№ 14-рп/2008).

4. Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України).

5. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет).

6. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад).

7. Витяг із Закону України від 20 квітня 2000 року № 1682-III «Про природні монополії».

8. Витяг із Закону України від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР «Про електроенергетику».

9. Витяг із Закону України від 9 липня 2010 року № 2479-VI «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

10. Витяг із Закону України від 10 січня 2002 року № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання».

11. Копія ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 10 липня 2015 року № 826/4792/15.

12. Копія ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 27 липня 2015 року № 826/6413/15.

13. Копія ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 27 липня 2015 року № 826/6427/15.

14. Копія ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 27 липня 2015 року № 826/6428/15.

15. Копія ухвали окружного адміністративного суду міста Києва від 27 жовтня 2015 року № 826/5126/15.

16. Копія ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 19 листопада 2015 року № 826/4258/15.

17. Копія ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 26 листопада 2015 року № 826/5964/15

Голова
Верховного Суду України



Я.М. Романюк

