



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства „Запорізький завод феросплавів“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“

м. К и ї в
5 червня 2019 року
№ 4-р(II)/2019

Справа № 3-234/2018(3058/18)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича – головуючого, доповідача,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Лемака Василя Васильовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою акціонерного товариства „Запорізький завод феросплавів“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 47, ст. 2051).

Заслухавши суддю-доповідача Туницького О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Акціонерне товариство „Запорізький завод феросплавів“ (далі – Товариство) звернулось до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (далі – Закон), відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України (далі – Бюро) надається право „за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України“.

Товариство стверджує, що через відсутність чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації Бюро повноважень, закріплених у пункті 13 частини першої статті 17 Закону, наведена норма порушує принцип юридичної визначеності, а отже, не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19 Конституції України. На думку автора клопотання, оспорюване положення Закону дає можливість Бюро як органу досудового розслідування звертатися до суду з вимогами про визнання угод недійсними ще до завершення досудового розслідування, тобто до встановлення вироком суду вини особи у вчиненні кримінального правопорушення, що суперечить частині першій статті 62, частинам першій, другій статті 124 Конституції України.

Із доданих до конституційної скарги матеріалів вбачається, що Бюро звернулось до господарського суду міста Києва з позовом про визнання недійсними укладених з метою, що завідомо суперечить інтересам держави, угод, стороною яких було Товариство. Господарський суд міста Києва рішенням від 29 червня 2017 року відмовив у задоволенні цього позову. Київський апеляційний господарський суд постановою від 16 листопада 2017 року рішення суду першої інстанції скасував і прийняв нове рішення, яким позов Бюро задовольнив. Верховний Суд постановою від 4 квітня 2018 року,

посилаючись, зокрема, на оспорюване положення Закону, зазначену постанову залишив без змін.

2. Вирішуючи порушене в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. В Основному Законі України встановлено, що Україна є правовою державою (стаття 1); 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).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 вказав, що 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).

Відповідно до Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010), що дає підстави для висновку про неможливість наділення парламенту повноваженнями, не передбаченими Конституцією України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 зазначив, що Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства; вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно з пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів. Це повноваження не може бути реалізоване жодним іншим органом державної влади в Україні. Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань.

Конституційний Суд України виходить із того, що Верховна Рада України, з огляду на закріплення її повноважень виключно Основним Законом України, при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2.2. У Конституції України визначено органи державної влади, які за своїми повноваженнями та/або функціональним призначенням є єдиними в державі, їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада

України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а також органи, які 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, визначено суб'єктів і порядок формування органів державної влади, сферу їхніх повноважень.

Закріплення в Конституції України повноважень 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.

Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом встановлювати у своїх актах повноваження конституційно визначених органів державної влади чи делегувати їх іншим державним органам виходячи за межі тих, що передбачені конституційними нормами.

Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, зі змісту якого вбачається, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати (органу, визначеного Основним Законом України), 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 статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 131¹ Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до

закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Таким чином, Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень.

Отже, орган законодавчої влади за частиною другою статті 131¹, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України визначає лише організацію та порядок діяльності прокуратури, а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам.

Відповідно до статті 5 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (далі – Закон № 1697) функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Конституційний Суд України також зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження „у виключних випадках і в порядку, що визначені законом“. Про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону № 1697, за якою „прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів

держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу“ (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання.

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами.

Отже, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України.

2.3. У статті 1 Закону визначено статус Бюро: Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший).

Відповідно до статті 2 Закону правову основу діяльності Бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Бюро – державний правоохоронний орган, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, завданням якого є протидія

кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; законодавець наділив Бюро правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України (абзац другий частини першої статті 1, пункт 13 частини першої статті 17 Закону). Таке право Бюро, з огляду на покладені обов'язки, реалізує виключно в інтересах держави.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що до системи прокуратури України як суб'єкта у сфері протидії корупції згідно з частиною п'ятою статті 8 Закону № 1697 входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються, зокрема, функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом № 1697 і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (пункт 3). Тобто в системі органів прокуратури України створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави в суді саме у сфері боротьби з корупцією.

Таким чином, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право „за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України“, суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131¹ Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 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 не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право „за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України“.

2. Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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

**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**