



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“

м. К и ї в
16 вересня 2020 року
№ 11-р/2020

Справа № 1-19/2020(345/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича – доповідача,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національне

антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 47, ст. 2051) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О.М., пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання Мамки Г.М., Німченка В.І., Славицької А.К., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф.В., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирі О.В., а також залучених учасників конституційного провадження: виконуючого обов'язки керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Грищука М.О., Голови Верховного Суду Данішевської В.І., Голови Вищого антикорупційного суду Танасевич О.В., Голови Національного агенства з питань запобігання корупції Новікова О.Ф., Міністра юстиції України Малюцьки Д.Л., першого заступника Генерального прокурора Говди Р.М., першого заступника Директора Державного бюро розслідувань Бабікова О.П., представника Національного антикорупційного бюро України Ярчака І.С., та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі – Закон), а саме:

– абзацу першого частини першої статті 1 щодо визначення Національного антикорупційного бюро України „державним правоохоронним органом“;

– частини другої статті 1 щодо надання Президенту України повноважень утворювати Національне антикорупційне бюро України;

– частини першої статті 6, абзацу другої частини дев'ятої статті 7 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України;

– пункту 1 частини третьої статті 7 щодо надання Президенту України повноважень визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України;

– другого речення абзацу другої частини шостої статті 26 щодо надання Президенту України повноважень визначати одного члена комісії зовнішнього контролю;

– частини другої статті 31 щодо надання Президенту України повноважень затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування.

Автори клопотання стверджують, що оспорювані положення Закону суперечать положенням статей 6, 8, 19, 85, 106, 113, 116 Конституції України, оскільки передбачають „наділення Президента України додатковими повноваженнями (не закріпленими Конституцією України)“.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, „опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України Президентові України створює загрозу незалежності правоохоронного органу“ та призводить до „створення паралельного органу виконавчої влади“, а також „встановлення невизначених меж повноважень глави держави всупереч конституційному принципу поділу державної влади, спричиняє розбалансування наявної конституційної системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в Україні“.

2. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. У Конституції України визначено, що Україна є, зокрема, демократична, правова держава (стаття 1); 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).

Конституційний Суд України вказував, що 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; приписи статті 1, частини другої статті 3, частини четвертої статті 5, статей 6, 8, частини другої статті 19 Конституції України, 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 встановлених Конституцією України цілей їх утворення (друге, третє речення абзацу третього, абзаци четвертий, п'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019, абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020).

Конституційний припис щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову як один із фундаментальних приписів щодо здійснення державної влади неодноразово розглядався Конституційним Судом України не тільки як такий, що покликаний відображати функційну визначеність кожного з державних органів (місце в системі стримувань і противаг) та забезпечувати самостійне виконання державними органами своїх функцій і повноважень, а й утверджувати права і свободи людини і громадянина та забезпечувати стабільність конституційного ладу в державі. Зазначений конституційний припис є субстанційною ознакою правової держави, тому недотримання принципу поділу влади загрожує виконанню державою покладених на неї Основним Законом України обов'язків, особливо передбачених частиною другою статті 3 Конституції України.

Поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина; поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина; тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

2.2. За Основним Законом України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75); до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85).

В Україні як у демократичній державі основною вимогою до законодавства є його відповідність критеріям і принципам, встановленим у Конституції України, зокрема принципів верховенства права (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду

України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020). У Рішенні від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 Конституційний Суд України зазначив, що законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (друге речення абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх. Це означає, що Верховна Рада України, запроваджуючи законодавче регулювання, не може допускати довільного їх застосування.

Стосовно запровадження законодавчого регулювання, яким наділено Президента України та парламент компетенцією вирішувати питання з формування державних органів, Конституційний Суд України наголосив, що 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“; „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“ (абзац другий підпункту 3.5, абзац четвертий підпункту 3.7 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Конституційний Суд України вважає, що приписи Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі.

Наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до Конституції України.

2.3. Перелік повноважень Президента України визначено у статті 106 Основного Закону України, в якій, зокрема, передбачено, що глава держави здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України (пункт 31 частини першої).

Згідно з конституційним принципом поділу влади Президент України виконує функції, передбачені Конституцією України, які „реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних“ (друге речення абзацу третього підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011).

Президент України може створювати в 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).

Конституційний Суд України у своїх актах сформулював юридичну позицію, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 17 грудня 2009 року № 32-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

До посад, призначення на які згідно з Основним Законом України здійснює Президент України, належать: глави дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (пункт 5 частини першої статті 106); Генеральний прокурор (пункт 11 частини першої статті 106); половина складу Ради Національного банку України (пункт 12 частини першої статті 106); половина складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (пункт 13 частини першої статті 106); вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (пункт 17 частини першої статті 106); третина складу Конституційного Суду України (пункт 22 частини першої статті 106); персональний склад Ради національної безпеки і оборони України (частина четверта статті 107); голови місцевих

державних адміністрацій (частина четверта статті 118); судді (частина перша статті 128); два члени Вищої ради правосуддя (частина друга статті 131).

Установлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо повноважень призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним (абзац чотирнадцятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020).

3. „Закон визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України“ (преамбула Закону).

Відповідно до частини першої статті 1 Закону Національне антикорупційне бюро України є „державним правоохоронним органом“, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових; завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Статус Національного антикорупційного бюро України вже був предметом дослідження Конституційного Суду України. У Рішенні від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 Конституційний Суд України вказав, що „за своїм статусом та функціями Національне антикорупційне бюро України не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою, які за пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України створює Президент України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень“ (друге речення абзацу третього підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

3.1. Відповідно до Закону Президента України наділено, зокрема, такими повноваженнями:

– утворювати Національне антикорупційне бюро України (частина друга статті 1);

– призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України (частина перша статті 6, абзац другий частини дев'ятої статті 7);

– визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України (пункт 1 частини третьої статті 7);

– визначати одного члена комісії зовнішнього контролю (друге речення абзацу другого частини шостої статті 26);

– затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування (частина друга статті 31).

Конституційний Суд України вважає, що наведені повноваження не належать до визначеного Основним Законом України вичерпного переліку повноважень Президента України. Отже, Верховна Рада України, запровадивши законодавче регулювання, передбачене частиною другою статті 1, частиною першою статті 6 (щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України), пунктом 1 частини третьої, абзацом другим частини дев'ятої статті 7, другим реченням абзацу другого частини шостої статті 26 (щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю), частиною другою статті 31 Закону, розширила повноваження глави держави і в такий спосіб вийшла за межі визначених Конституцією України повноважень.

3.2. У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113),

утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункти 9¹, 9² статті 116).

З огляду на те, що Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади, а з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 будь-які зміни до Закону не вносилися, оспорювані положення Закону, у яких закріплено повноваження Президента України щодо утворення цього органу правопорядку, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням Національного антикорупційного бюро України, уможливають втручання в компетенцію Кабінету Міністрів України.

Конституційний Суд України вважає, що зазначені приписи Закону спричиняють порушення балансу в системі функціонування державної влади (системи стримувань і противаг) та, як наслідок, призводять до послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також до негативного впливу на стабільність конституційного ладу.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України доходить висновку, що положення частини другої статті 1, частини першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, пункту 1 частини третьої, абзацу другого частини дев'ятої статті 7, другого речення абзацу другого частини шостої статті 26 щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю, частини другої статті 31 Закону є такими, що суперечать вимогам частини четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106, пункту 9² статті 116 Конституції України.

4. Згідно з Законом України „Про Конституційний Суд України“ Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для цього (частина четверта статті 63); за статтею 62 цього закону такою підставою, зокрема, є невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим законом (пункт 3).

Відповідно до частини третьої статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“ в конституційному поданні має зазначатися, зокрема, обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень). Отже, суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про невідповідність акта (його окремих положень) Основному Закону України, повинен навести обґрунтування такої невідповідності.

Під час розгляду справи Конституційний Суд України встановив, що народні депутати України не навели обґрунтування тверджень щодо неконституційності положення абзацу першого частини першої статті 1 Закону щодо визначення Національного антикорупційного бюро України „державним правоохоронним органом“.

Отже, конституційне подання в цій частині не відповідає частині третій статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“, що є підставою для закриття конституційного провадження у справі згідно з пунктом 3 статті 62 цього закону – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України „Про Конституційний Суд України“.

5. 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.

Конституційний Суд України враховує, що статтею 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року, передбачено, що кожна держава-учасниця гарантує згідно з основоположними принципами своєї юридичної системи наявність органу або органів чи осіб, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією шляхом забезпечення правопорядку.

У пояснювальній записці до законопроекту, який був ухвалений як Закон, суб'єкт законодавчої ініціативи – Президент України – необхідність Закону обґрунтував „високим рівнем поширення корупції в Україні, що становить собою загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, додержанню прав і свобод людини, національній безпеці, економічному та соціальному розвитку“.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 наголосив: „Незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України“ (абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

З огляду на потребу забезпечення належного функціонування Національного антикорупційного бюро України Верховна Рада України має невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення. Конституційний Суд України вважає за необхідне відтермінувати втрату чинності положеннями Закону, що суперечать Конституції України, на три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами, а саме:

- частини другої статті 1;
- частини першої статті 6 щодо надання Президенту України повноважень призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України;
- пункту 1 частини третьої, абзацу другої частини дев'ятої статті 7;
- другого речення абзацу другої частини шостої статті 26 щодо визначення Президентом України одного члена комісії зовнішнього контролю;
- частини другої статті 31.

2. Положення Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами, визнані неконституційними, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу першого частини першої статті 1 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами щодо визначення Національного антикорупційного бюро України „державним правоохоронним органом“ згідно з пунктом 3 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

4. Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення.

5. 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“.



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ