



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“

м. К и ї в
28 серпня 2020 року
№ 9-р/2020

Справа № 1-9/2020(197/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

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

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (Урядовий кур’єр, 2015 р., 18 квітня).

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

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 51 народний депутат України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає положенням частини четвертої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (далі – Указ).

Автори клопотання стверджують, що Указ суперечить зазначеним положенням Конституції України, оскільки Президент України, діючи поза межами своїх конституційних повноважень, призначив Директора Національного антикорупційного бюро України, незважаючи на те, що вказана посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

У конституційному поданні також наголошується на підвідомчості Конституційному Суду України всіх актів Президента України незалежно від того, мають вони нормативний чи індивідуальний характер, та, зокрема, зазначається, що „хоча індивідуальні правові акти Президента України вичерпують свою дію після їх реалізації, вони можуть видаватися з перевищенням конституційних повноважень, всупереч Основному Закону“.

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

2.1. Україна є правовою державою (стаття 1 Основного Закону України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші

нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

В Основному Законі України визначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади, 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).

За частиною третьою статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Отже, Президент України має право видавати акти виключно в межах своїх повноважень.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд України зазначає, що предметом конституційного розгляду є питання забезпечення поділу влади та її функціонування в рамках наявної форми державного правління. В Україні лише Конституційний Суд України наділений відповідними повноваженнями для вирішення таких питань.

Таким чином, Конституційний Суд України повноважний розглядати цю справу.

2.2. Конституцією України визначено перелік посад, призначення на які здійснюється Президентом України, а саме:

- 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).

Президент України може створювати 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 (третє речення абзацу третього підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004).

За Основним Законом України Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України (пункт 31 частини першої статті 106).

Отже, наведені норми однозначно вказують на те, що встановлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо

призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що, видаючи Указ та діючи на виконання положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами (далі – Закон), Президент України перевищив свої конституційні повноваження.

Цей висновок також впливає з юридичних позицій Конституційного Суду України, у яких неодноразово зазначалося, що повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією 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). В абзаці другому підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 також вказано, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106). В абзаці першому пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003 наголошено, що повноваження Президента України закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції України).

У Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 вказано, що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України (абзац тринадцятий пункту 2 мотивувальної частини). 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.

2.3. Президент України Указом призначив А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України.

Президент України, призначивши Указом Директора Національного антикорупційного бюро України на посаду, вийшов за межі своїх конституційних повноважень, оскільки ця посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

Національне антикорупційне бюро України є „державним правоохоронним органом“ (органом правопорядку), який протидіє кримінальним корупційним правопорушенням, здійснюючи досудове розслідування в кримінальних провадженнях, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи (частина перша статті 1, стаття 16 Закону, стаття 38, частина перша статті 41, частина п'ята статті 216 Кримінального процесуального кодексу України). Отже, 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. Згідно зі статтею 24 Закону фінансування Національного антикорупційного бюро України здійснюється з Державного бюджету України за окремим кошторисом, у якому також передбачається створення фонду оперативно-розшукових (негласних слідчих) дій.

Отже, Указ суперечить положенням статті 106 Конституції України, яка містить перелік повноважень Президента України, зокрема й пункту 31 частини першої цієї статті, які вказують, що визначений Конституцією України перелік повноважень Президента України є вичерпним.

Таким чином, видавши Указ, Президент України вийшов за межі своїх конституційних повноважень.

З огляду на наведене Конституційний Суд України зазначає, що Указ суперечить нормам частини другої статті 8, пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, які обмежують Президента України вичерпним переліком його конституційних повноважень.

3. Згідно з Основним Законом України держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8).

Конституційний Суд України зазначав, що приписи статті 1, частини другої статті 3, частини четвертої статті 5, статей 6, 8, частини другої статті 19 Основного Закону 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 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 (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Конституційний Суд України наголошував, що „організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України“ (третє, четверте

речення абзацу четвертого підпункту 4.6.2 підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003).

Конституційний Суд України також вказував, що поділ державної влади відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їхніх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади; крім того, забезпечення реалізації принципу поділу влади є запорукою єдності органів державної влади, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзаци другий, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

У Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 вказано, що засади Конституції України забезпечують збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні; крім того, унеможлиблюється конкуренція компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади; недотримання цих вимог негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (абзац четвертий пункту 9 мотивувальної частини).

3.1. Вирішуючи питання щодо відповідності Указу Основному Закону України, Конституційний Суд України враховує свої юридичні позиції, відповідно до яких:

– права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України); держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і

громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади та інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (перше, друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001);

– здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень; це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо; однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004).

Конституційний Суд України вже наголошував на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (перше речення абзацу п'ятого пункту 11 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Конституційний Суд України враховує позиції Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційської Комісії) про те, що «принципи „поділу влади“ і „балансу влади“ вимагають, щоб три функції демократичної держави не були зосереджені в одній гілці влади, а повинні бути розподілені серед різних державних інститутів (пункт 14 Висновку про співвідношення повноважень у конституції та законодавстві Князівства Монако, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 95-му пленарному засіданні 14–15 червня 2013 року). Конституційному

Суду України відведено важливу роль, у тому числі, у становленні демократичної культури та додержанні принципів верховенства права, закріплених у Конституції України (абзац четвертий розділу „Висновки“ Висновку про Конституцію України, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 30-му пленарному засіданні 7–8 березня 1997 року). Крім того, конституційні суди були створені саме з метою та як центральний елемент забезпечення системи стримувань та противаг (пункт 135 Висновку про поправки (внесення змін) до Закону про Конституційний Трибунал Польщі від 25 червня 2015 року, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року). Природа Конституційного Суду України полягає у контролі за дотриманням конституції, в тому числі і органами державної влади, через відповідні повноваження, які він може використовувати для ухвалення рішень щодо стримування дій конкретного органу державної влади (абзац третій розділу 10 „Висновки“ Висновку про склад конституційних судів, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) у грудні 1997 року, № 20)» (пункт 7 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Конституційний Суд України зазначав, що „суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці. Згідно з частиною другою статті 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади, а тому Конституція України повинна закріплювати таку систему і організацію поділу державної влади, яка повною мірою забезпечуватиме

належну їх реалізацію“ (пункт 8 мотивувальної частини Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

Поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею для реалізації прав і свобод людини і громадянина; таким чином, 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).

3.2. Конституційний Суд України виходить з того, що Національне антикорупційне бюро України є державним органом правопорядку, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Конституційний Суд України зазначає, що Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію держави.

Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України Президент України є главою держави (частина перша статті 102); вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (частина перша статті 113).

Пунктами 9¹, 9² статті 116 Конституції України встановлено, що центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, утворює, реорганізує та ліквідує Кабінет Міністрів України; він також 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.

З огляду на наведене Конституційний Суд України доходить висновку, що призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України. Таким чином, Указ суперечить вимогам частини четвертої статті 5, статті 6, частини другої статті 19, пункту 9² статті 116 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.

Відповідно до частини першої статті 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України, зважаючи на зміст частини другої статті 152 Конституції України, частини першої статті 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“, може не поширювати це Рішення на певні правовідносини, які виникли внаслідок дії Указу, у разі визнання його неконституційним.

Обираючи такий підхід, Конституційний Суд України враховує потребу в дотриманні балансу суспільно значущих інтересів, зокрема прав учасників правовідносин та належного функціонування Національного антикорупційного

бюро України, та бере до уваги, що зацікавлені особи не були позбавлені можливості оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність посадової особи, яку було призначено в неконституційний спосіб до Національного антикорупційного бюро України.

Обрання іншого підходу у цій справі призвело б до перегляду правовідносин, учасниками яких є невизначена кількість осіб, тобто до порушення принципу юридичної визначеності та балансу конституційно значущих цінностей, що є неприпустимим за Конституцією 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, 97 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), Указ Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

2. Указ Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента України „Про призначення

А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“
від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

4. 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