



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
ВИСНОВОК
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

м. К и ї в
16 грудня 2019 року
№ 7-в/2019

Справа № 2-249/2019(5581/19)

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,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича – доповідача,
Філюка Петра Годосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І.Д., постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Совгирю О.В., Представника Президента України у Конституційному Суді України Веніславського Ф.В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Верховна Рада України відповідно до Постанови Верховної Ради України „Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) і про його направлення до Конституційного Суду України“ від 3 вересня 2019 року № 29–ІХ звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора

Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті пропонується:

«1. Внести зміни до статті 106 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), доповнивши частину першу пунктами 11¹ та 12¹ такого змісту:

„11¹) утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань“;

„12¹) утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Законопроект подав на розгляд Верховної Ради України Президент України, що відповідає вимогам статті 154 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України, зокрема, Президентом України.

2. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України.

3. Згідно зі статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України розглядає за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

4. Надаючи висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України оцінює кожне окреме положення Законопроекту у взаємозв'язку з іншими його положеннями.

5. Відповідно до частини першої статті 157 Основного Закону України Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

6. Вирішуючи питання щодо відповідності Законопроекту положенням частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України враховує свою попередню практику, відповідно до якої:

– 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 (абзац другий 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).

7. У Висновку Конституційний Суд України враховує позиції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй та Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційської Комісії) про визначальні елементи демократії, зокрема поділ та баланс влади; незалежне правосуддя; плюралістичну систему політичних партій та організацій; додержання верховенства права; підзвітність та прозорість у державному правлінні; свободу, незалежність та плюралізм медіа; додержання людських та політичних прав (пункт 1 Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо посилення ролі регіональних, субрегіональних та інших організацій та домовленостей щодо просування та консолідації демократії, ухваленої на 59-й сесії 20 грудня 2004 року), та 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).

8. Оцінюючи відповідність Законопроекту положенням частини першої статті 157 Конституції України щодо неможливості скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд України виходить із того, 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.

9. Відповідно до Конституції України Україна є 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).

Зазначені конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальний принцип конституціоналізму щодо потреби обмежувати державну владу з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно згідно з закріпленими в Конституції України цілями їх утворення і у встановлених Основним Законом України межах; здійснення державної влади відповідно до зазначених 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 (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України 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 зазначав, що поділ державної влади відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх 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 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). Згідно з конституційним

принципом поділу влади Президент України виконує певні функції, передбачені Конституцією України, які реалізуються через систему повноважень та їх складових, у тому числі й дискреційних (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011).

Отже, зазначені 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, у тому числі при внесенні змін до Основного Закону України, негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

10. У пояснювальній записці до Законопроекту зазначається, що метою пропонуваного конституційних змін „є оптимізація повноважень глави держави з метою закріплення за ним реальних повноважень щодо утворення незалежних регуляторних органів, Національного антикорупційного бюро України, призначення на посади та звільнення з посад членів незалежних регуляторних органів, Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань“.

Аналіз Законопроекту дає підстави для висновку, що ним передбачається розширення повноважень глави держави, яке матиме наслідком перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, тому спричинить розбалансування наявної конституційної системи стримувань та противаг у механізмі реалізації державної влади в Україні та наділення Президента України не характерними для нього функціями та повноваженнями,

що може призвести до поступової та завуальованої зміни балансу влади. Наведеного висновку можна дійти на основі такого.

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).

За Конституцією України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує 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; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 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 2, 3, 7, 9¹, 9² статті 116).

Законопроектом пропонується наділити Президента України повноваженнями щодо утворення органів державної влади, призначення на посади та звільнення з посад членів та керівників таких органів, які за Конституцією України належать Кабінету Міністрів України (крім Національного антикорупційного бюро України, утворення якого у нинішньому його статусі Основним Законом України не передбачено).

Так, Законом України „Про Державне бюро розслідувань“ від 12 листопада 2015 року № 794–VIII Державне бюро розслідувань визначено як „центральный орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції“ (стаття 1).

Подібне функціональне призначення має також Національне антикорупційне бюро України, яке визначено як „державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових“ (частина перша статті 1 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII).

Одним із незалежних регуляторних органів, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Закон України „Про природні монополії“ від 20 квітня 2000 року № 1682–III у первинній редакції встановлював, що національні комісії регулювання природних монополій 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.

У Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 Конституційний Суд України дійшов висновку, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, має ознаки центрального органу виконавчої влади (абзац сьомий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначив, „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“; „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)“ (абзаци дев’ятий та одинадцятий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Слід зазначити, що Законопроект, яким пропонується віднести до повноважень Президента України утворення вказаних у Законопроекті органів державної влади та призначення їх керівників або членів, не передбачає внесення змін до Конституції України щодо регламентації повноважень Кабінету Міністрів України та функціонування системи органів виконавчої влади. Таким чином, у разі ухвалення Законопроекту Президент України буде наділений повноваженнями (стосовно утворення незалежних регуляторних органів, призначення директора Державного бюро розслідувань), аналогічними тим, які згідно зі статтею 116 Конституції України віднесені до сфери компетенції Кабінету Міністрів України.

Із системного аналізу норм Конституції України, зокрема її статей 5, 83, 85, 87, 102, 103, 106, 107, 113, 114, 115, вбачається, що Україна є республікою зі змішаною формою державного правління. Це стосується специфічності формування уряду парламентом та главою держави, а також його відповідальності перед Президентом України та підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України.

Системний аналіз положень Законопроекту вказує на те, що в разі ухвалення Законопроекту його положення можуть порушити баланс конституційних повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів

України, фактично створивши паралельну виконавчу владу, підпорядковану Президенту України. При цьому ігнорується Висновок Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційської Комісії), за яким „вибір між президентською та парламентською системою має бути політичним та вільно робитися кожною окремою державою. Однак така обрана система повинна бути максимально зрозумілою, і її положення не повинні створювати місця для зайвих ускладнень та конфліктів політичного характеру“ (пункт 14 Висновку щодо трьох законопроектів, якими пропонуються зміни до Конституції України, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 року).

Телеологічний аналіз норм Конституції України свідчить про те, що 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. 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.

Конституційний Суд України наголошує на тому, що опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина. При цьому Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) зауважила, що „посилення повноважень президента може стати перешкодою для створення справді демократичних структур і в кінцевому підсумку призвести до надмірно авторитарної системи“ та „текст Конституції 1996 року, беручи до уваги реалії в Україні, не здатний

забезпечити достатні стримування і противаги, і що існує небезпека авторитарної президентської системи“ (пункти 64, 69 Висновку про конституційну ситуацію в Україні, схваленого Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) на 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року).

Отже, пропоновані Законопроектom зміни передбачають однобічне (незбалансоване) розширення компетенції Президента України шляхом наділення його невластивими повноваженнями, суперечать засадничим положенням Конституції України, які визначають статус та повноваження Кабінету Міністрів України, можуть спричинити конкуренцію та дублювання компетенцій глави держави та уряду, а також передумови для виникнення конфлікту між ними, оскільки допускають здійснення аналогічних заходів державного регулювання (контролю) як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України. Це також може створити ризики безпідставного втручання у діяльність органів виконавчої влади, порушення конституційного принципу поділу державної влади, послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України вважає, що пропоновані Законопроектom зміни передбачають обмеження конституційних повноважень органів виконавчої влади, їх незалежності, а тому не узгоджуються з основними положеннями та принципами Конституції України, оскільки можуть створити загрозу негативного впливу на дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, обмеживши як самі права, так і їх реалізацію, що можуть бути забезпечені тільки незалежними органами правопорядку та конституційно визначеними органами державної влади.

11. Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України Президент України наділений повноваженнями створювати допоміжні (консультативні) органи для здійснення своїх конституційних повноважень.

Законопроектом через доповнення частини першої статті 106 Конституції України новими пунктами Президенту України надається право створювати додаткові органи, які можуть регулювати діяльність суб'єктів господарювання, що без зазначення меж та сфер повноважень таких органів призведе до конституціоналізації повноважень Президента України, не властивих тій моделі державного механізму, яка передбачена Конституцією України. Це в свою чергу спричинить конкуренцію компетенцій органів та посадових осіб виконавчої гілки влади. Таким чином, може бути створена паралельна виконавча гілка влади, що підпорядковуватиметься Президенту України, а це суперечитиме засадам належного державного урядування та формі державного правління, визначеній Конституцією України.

Вільне запровадження, створення та ліквідація Президентом України органів, які здійснюють регуляторну політику у сфері реалізації господарських (підприємницьких) прав громадян, з невизначеною компетенцією позначиться на ефективній діяльності суб'єктів господарювання (підприємницької діяльності), оскільки конкуренція компетенцій різних органів державної влади буде перешкоджати належній реалізації їх прав і свобод.

Оцінюючи положення Законопроекту у системному взаємозв'язку з іншими положеннями Основного Закону України, зокрема з його розділом I „Загальні засади“, Конституційний Суд України зазначає, що вони мають неоднозначний вплив на конституційно-правову систему держави, а тому повинні реалізовуватись комплексно з урахуванням унеможливлення зміни балансу існуючого поділу державної влади в частині стримувань і противаг, який, в свою чергу, впливає на гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України наголошує 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. Внесення до Конституції України змін, пропонованих Законопроектом, призведе до встановлення невизначених меж

повноважень Президента України усупереч конституційному принципу поділу державної влади та до порушення системи стримувань і противаг між органами державної влади, що є загрозою для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Здійснюючи аналіз змін, пропонованих Законопроектом, Конституційний Суд України виходить з того, що наділення Президента України правом утворювати Національне антикорупційне бюро України не узгоджується з фактом його існування. Такий орган в Україні було утворено відповідно до Указу Президента України „Про утворення Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 217/2015, виданого на виконання Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, 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), а утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, що передбачені Конституцією України. При цьому правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

З наведеного може вбачатися еventуальна неузгодженість між Конституцією України та Законом України „Про Національне антикорупційне бюро України“, Указом Президента України „Про утворення Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 217/2015.

Законопроект є спробою усунення таких неузгодженостей. Фактично Конституція України може бути приведена у відповідність до Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“, Указу Президента України

„Про утворення Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 217/2015.

Водночас пропоновані Закономпроектом зміни, зокрема конституціоналізація права Президента України, якого він на сьогодні не має, утворювати Національне антикорупційне бюро України, формально вирішуючи існуючу компетенційну проблему, створюють низку інших ризиків для існуючого в Україні правопорядку.

Наділення Президента України на конституційному рівні правом утворювати Національне антикорупційне бюро України ставить під питання продовження функціонування Національного антикорупційного бюро України, яке було утворене в Україні у 2015 році. Адже реалізувати таке своє конституційне право глава держави зможе лише за умови відсутності в Україні такого органу, як Національне антикорупційне бюро України. Наразі такий орган в Україні є, він створений і функціонує відповідно до визначених законом юридичних основ його організації та діяльності.

Крім того, аналіз положень Законупроекту дає підстави вважати, що вони допускають неодноразову ліквідацію та утворення одного і того ж органу державної влади (Національного антикорупційного бюро України) або ж його ліквідацію без подальшого утворення. Такий висновок підтверджується вітчизняною конституційною та законодавчою практикою.

Так, у Рішенні від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 Конституційний Суд України зазначив, що „право ліквідувати суди є складовою повноваження, яке здійснюється у процесі реалізації Президентом України функції щодо утворення судів шляхом створення системи судів, якої не існувало раніше, реорганізації існуючих структур, злиття діючих і ліквідації окремих з них. Таким чином, процес ліквідації судів є невід’ємною частиною процесу їх утворення.

Системний аналіз конституційних положень щодо утворення інших державних органів свідчить про нерозривність цих двох складових єдиного

повноваження“ (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, наділення Президента України правом „утворювати Національне антикорупційне бюро України“ у законотворчій та правозастосовній практиці може бути витлумачене як одночасне наділення його правом ліквідувати цей орган.

Системний аналіз положень Конституції України вказує на те, що факт утворення незалежних державних органів засвідчується відповідним закріпленням їх у Конституції України без зазначення потреби в ухваленні додаткових рішень певних суб'єктів щодо їх утворення (наприклад, Служба безпеки України, Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України). Це гарантує сталість функціонування зазначених органів державної влади та запобігає їх необґрунтованій ліквідації, здійснення якої потребує внесення змін до Основного Закону України.

Натомість передбачення у Конституції України положення щодо утворення Національного антикорупційного бюро України Президентом України уможлиблює його ліквідацію без внесення змін до Конституції України. Отже, такий підхід до конституціоналізації Національного антикорупційного бюро України призведе до послаблення гарантій його незалежності. В аспекті гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань потрібно розглядати також пропонуване Законопроектом повноваження Президента України призначати на посади та звільняти з посад директорів цих органів.

Аналіз положень Законопроекту вказує на певну алогічність у підходах стосовно конституціоналізації зазначених державних органів – на відміну від Національного антикорупційного бюро України Законопроектом не пропонується закріпити у Конституції України право Президента України утворювати Державне бюро розслідувань, яке як і Національне антикорупційне бюро уже утворене в Україні (Постанова Кабінету Міністрів України „Про

утворення Державного бюро розслідувань“ від 29 лютого 2016 року № 127) і функціонує відповідно до Закону України „Про Державне бюро розслідувань“.

Отже, реалізація конституційних положень, пропонованих Законом до закріплення пунктом 11¹ у частині першій статті 106 Конституції України, може призвести до невизначеності та нестабільності в організації діяльності Національного антикорупційного бюро України, порушення гарантій його незалежності, а також до необґрунтованої ліквідації такого органу.

Конституційний Суд України зазначав, що розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

12. Законом пропонується доповнити частину першу статті 106 Конституції України пунктом 12¹, який передбачає, що Президент України „утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України“.

Конституційний Суд України звертає увагу, що зазначені положення Закону не містять чіткого визначення предметної сфери діяльності незалежних регуляторних органів, право утворювати які матиме Президент України, оскільки з їх змісту не зрозуміло, про які саме „окремі сфери“ йдеться.

Це може спричинити юридичну невизначеність в реалізації зазначеного повноваження Президента України, що є несумісним з принципом верховенства права – однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина; для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі

з боку органів публічної влади та їх посадових осіб (абзац дванадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019). Конституційний Суд України вказував, що основна мета верховенства права полягає, насамперед, в обмеженні влади держави над людиною, у забезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини (абзац перший підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2019 року № 6-р/2019).

Крім того, юридична невизначеність пункту 12¹, яким пропонується доповнити частину першу статті 106 Конституції України, призведе до встановлення на конституційному рівні невизначених меж повноважень Президента України, зумовить проблему розмежування сфер діяльності різних інститутів державної влади (зокрема, Президента України та Кабінету Міністрів України), спричинить порушення системи стримувань та противаг між гілками та органами державної влади, що є загрозою забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

13. Отже, Законопроект у частині наділення Президента України додатковими невластивими його статусу повноваженнями утворювати нові органи з функціями виконавчої влади та призначати їх керівників не відповідає сутнісному змісту частини першої статті 157 Конституції України стосовно обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, з точки зору їх належного гарантування органами виконавчої влади та Президентом України.

Таким чином, є такими, що не відповідають частині першій статті 157 Конституції України, положення Законопроекту, згідно з якими Президент України:

– утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань;

– утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України.

Оскільки зазначені положення Законопроекту за своєю сутністю і є змінами, пропонуваними до Основного Закону України, то й Законопроект є таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України.

14. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Основного Закону України).

На час надання Конституційним Судом України цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

15. За статтею 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, який Верховна Рада України розглядала, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту (частина перша); Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (частина друга).

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положень статті 106 Конституції України. Отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

16. З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 151², 153, 157, 158, 159 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 53, 54, 65, 66, 74, 85, 88, 90, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

д і й ш о в в и с н о в к у:

1. Законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

2. Законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України.

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на

посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

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



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ