

ПРО СУБ'ЄКТА ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ДИРЕКТОРА НАБУ І ДИРЕКТОРА ДБР

Олександр Ігорович ЗОЗУЛЯ,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідуючий науковим сектором порівняльного
конституційного та муніципального права НДІ
державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України
<https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>*

Ухвалення Конституційним Судом України Рішень від 28.08.2020 р. № 9-р/2020 [1] і від 16.09.2020 р. № 11-р/2020 [2] щодо неконституційності призначення главою держави Директора Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) виявило суперечливу правову природу повноважень Президента України щодо НАБУ та Державного бюро розслідувань (далі – ДБР). Вказане виявляє необхідність удосконалення правового регулювання даних питань, на що насамперед спрямований законопроект від 12.10.2020 р. № 4211 [3]. Водночас з метою забезпечення конституційності перегляду статусу НАБУ та ДБР, у тому числі суб'єкта призначення та звільнення їх керівників, актуалізується поглиблений аналіз даних питань.

Передусім, у законопроекті від 12.10.2020 р. № 4211 пропонується передати Кабінету Міністрів України повноваження Президента України призначати та звільняти Директора НАБУ і Директора ДБР. З даного приводу слід враховувати наступне. З одного боку, Конституція України [4] прямо не покладає на Президента України таких номінаційних повноважень, а згідно п.31 ч.1 ст.106 Конституції України перелік повноважень Президента України, визначений Конституцією України, є вичерпним. Конституційний Суд України у своїх Рішеннях від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003, від 07.04.2004 р. № 9-рп/2004, від 17.12.2009 р. № 32-рп/2009, від 13.06.2019 р. № 5-р/2019, від 28.08.2020 р. № 9-р/2020, від 16.09.2020 р. № 11-р/2020 та ін. також послідовно наголошує на вичерпному характері конституційних повноважень Президента України та неможливості їх розширення законом або іншим нормативно-правовим актом.

З іншого боку, реалізація низки сформульованих у Конституції України у загальному вигляді повноважень Президента України логічно потребує уточнення та деталізації їх змісту на законодавчому рівні. Виходячи з даної тези, на думку судді Конституційного Суду України В. В. Лемака [1] повноваження Президента України щодо призначення Директора НАБУ прямо впливає з його конституційних повноважень щодо забезпечення національної безпеки та здійснення керівництва у даній сфері (п.1, 17 ч.1 ст.106 Конституції України).

На нашу думку, даний підхід зумовлює недостатню правову визначеність меж компетенції Президента України та можливість законодавчого наділення його новими істотними повноваженнями, умовно «виводячи» їх з

абстрактно сформульованих конституційних повноважень Президента України, призводячи тим самим до розбалансування державної влади. Зокрема, продовжуючи логіку запропонованого розширеного розуміння змісту повноважень Президента України у сфері національної безпеки (зважаючи на її дефініцію у Законі України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII), до сфери відання Президента України потенційно можна було би віднести діяльність не тільки НАБУ та ДБР, а й будь-якого іншого державного органу, що захищає демократичний конституційний лад та інші національні інтереси України. Проте, як наголошено у Рішенні Конституційного Суду України від 16.09.2020 р. № 11-р/2020, законодавча деталізація конституційних повноважень Президента України «не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі».

При цьому, наразі в Україні у науковій літературі та конституційній практиці відсутнє єдине однозначне розуміння сутності та потреби застосування доктрини «прихованих повноважень». Тим більше з приводу законодавчого наділення глави держави повноваженнями щодо НАБУ та ДБР залишається дискусійною їх відповідність сформульованим суддею Конституційного Суду України В.В. Лемаком [2] окремим параметрам застосування доктрини «прихованих повноважень» (наприклад, передання органічної сутності конституційних повноважень, відповідність усім конституційним принципам).

Також наголосимо, що вилучення у Президента України повноважень призначати Директора НАБУ не позбавляє главу держави інструментів реалізації його конституційних повноважень у сфері національної безпеки (як це стверджує суддя Конституційного Суду України В.В. Лемак [1]), зважаючи на достатній обсяг конкретних повноважень Президента України у даній сфері, викладених у профільному Законі України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII.

Разом із тим, питання прийнятності надання Кабінету Міністрів України таких кадрових повноважень безпосередньо пов'язане з особливостями правового статусу НАБУ та ДБР.

Сьогодні згідно ст.1 Закону України від 14.10.2014 р. № 1698-VII [5] та ст. 1 Закону України від 12.11.2015 р. № 794-VIII [6] НАБУ і ДБР мають статус державних правоохоронних органів. При цьому, вказане відображає здебільшого функціональну спрямованість НАБУ і ДБР, прямо не визначаючи їх приналежність до певної гілки державної влади. Адже на думку судді Конституційного Суду України В. П. Колісника [2] органи досудового слідства можуть функціонувати не обов'язково в системі органів виконавчої влади, а і як незалежні державні органи. Хоча тут варто погодитись й з Конституційним Судом України, який у Рішення від 28.08.2020 р. № 9-р/2020 констатував, що «Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади», складаючись з центрального і територіальних управлінь й діючи на всій території держави.

Враховуючи викладене, вважаємо доцільним підтримати запропоноване у законопроекті від 12.10.2020 р. № 4211 надання НАБУ і ДБР статусу центральних органів виконавчої влади, що сприятиме усуненню існуючої

прогалини щодо правового регулювання їх місця у державному механізмі та системі розподілу державної влади. У той же час наголосимо, що вказане не має передбачати позбавлення НАБУ і ДБР статусу державних правоохоронних органів, оскільки вони безпосередньо здійснюють правоохоронні функції, а статус правоохоронних органів не суперечить природі НАБУ і ДБР як органів виконавчої влади. Зокрема Конституційний Суд України у Рішенні від 16.09.2020 р. № 11-р/2020 не визнав неконституційним оскаржуваний статус НАБУ як правоохоронного органу.

Вирішення питання щодо суб'єкта призначення та звільнення Директора НАБУ та Директора ДБР, як де-факто органів виконавчої влади, має забезпечити реалізацію конституційного принципу поділу влади, збалансованість повноважень та запобігання концентрації влади. Хоча Президент України може мати окремі повноваження у сфері виконавчої влади (наприклад, керівництво зовнішньою політикою, призначення голів місцевих державних адміністрацій і т.ін.), тут слід врахувати позицію Конституційного Суду України (Рішення від 28.08.2020 р. № 9-р/2020), 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». Схожі висновки містяться і в іншому Рішенні Конституційного Суду України від 16.09.2020 р. № 11-р/2020.

На противагу цьому суддя Конституційного Суду України В. В. Лемак [1] вбачає у призначенні урядом Директора НАБУ «поставлення антикорупційних органів у залежність від політичних еліт» через залежність уряду від «мінливої політичної волі» парламентської більшості, тоді як глава держави зберігає «інституційну дистанцію від поточної політики». Кожна з викладених позицій заслуговує на увагу, проте вважаємо, що при визначенні суб'єкта призначення та звільнення Директора НАБУ та Директора ДБР пріоритетно мають враховуватись не стільки вищевказані особливості політичної системи, скільки конкретні положення Конституції України щодо поділу державної влади та інтереси забезпечення стабільності конституційного ладу. При цьому, навіть беручи за аксіому залежність уряду від парламентської більшості, суб'єкт призначення Директора НАБУ і Директора ДБР обмежений у виборі кандидатур на ці посади виключно особами, що пропонуються конкурсною комісією.

Тим більше надання НАБУ і ДБР статусу центральних органів виконавчої влади зумовлюватиме поширення щодо них дії п. 9-2 ст. 116 Конституції України, за яким саме Кабінет Міністрів України, як вищий орган в системі органів виконавчої влади, призначає та звільняє за поданням Прем'єр-міністра України керівників відповідних центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, слід підтримати вилучення неконституційних повноважень Президента України призначати та звільняти Директора НАБУ і Директора ДБР. Такі повноваження з огляду на природу даних спеціалізованих правоохоронних органів як органів виконавчої влади найбільш обґрунтовано можуть бути покладені на Кабінет Міністрів України, що сприятиме дотриманню поділу та збалансованості державної влади.

Надання уряду означених кадрових повноважень зумовить необхідність перегляду й інших нинішніх повноважень глави держави та парламенту щодо НАБУ і ДБР. Так, з метою забезпечення дотримання конституційного порядку звільнення керівників центральних органів виконавчої влади повноваження Верховної Ради України щодо звільнення Директора НАБУ (подібно до процедури звільнення Директора ДБР) можуть бути трансформовані в її право визнати роботу Директора НАБУ незадовільною, що слугуватиме підставою його звільнення вже Кабінетом Міністрів України.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України: від 28.08.2020 № 9-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2410.
2. Рішення Конституційного Суду України: від 16.09.2020 № 11-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 81. Ст. 2633.
3. Про внесення змін до законів України стосовно повноважень Президента України при призначенні Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань задля приведення у відповідність до Конституції України: Проект Закону України: від 12.10.2020 № 4211. *Верховна Рада України*. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70165&pf35401=536556>.
4. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України: від 14.10.2014 № 1698-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2472.
6. Про Державне бюро розслідувань: Закон України: від 12.11.2015 № 794-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 295.