



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вирішення деяких проблемних питань у діяльності органів прокуратури України (реєстр. № 7659 від 11 серпня 2022 року)

За пропозицією Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності від 03 травня 2023 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 27 вересня 2023 року (протокол № 141) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вирішення деяких проблемних питань у діяльності органів прокуратури України (реєстр. № 7659 від 11 серпня 2022 року), поданий народним депутатом України Неклюдовим В.М. та іншими народними депутатами України (далі – Законопроект).

Визначений головним з підготовки і попереднього розгляду цього Законопроекту Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності розглянув Законопроект на своєму засіданні 03 жовтня 2022 року та рекомендував Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні прийняти його за основу з поправками, озвученими на засіданні.

Законопроект включений до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання 07 лютого 2023 року, а також до десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання 05 вересня 2023 року.

Разом з тим, Комітет з питань правоохоронної діяльності на своєму засіданні 03 травня 2023 року ухвалив рішення про звернення до Комітету з питань правової політики про надання висновку щодо відповідності (не відповідності) положень Законопроекту за реєстр. № 7659 Конституції України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є удосконалення положень чинного законодавства для вирішення деяких проблемних питань у діяльності органів прокуратури щодо реалізації та ефективного виконання функцій органів прокуратури України.

Для досягнення мети Законопроектом передбачається, зокрема, внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України),

якими слово «державне» у тексті окремих статей Кодексу замінюється словом «публічне» з метою приведення у відповідність до закріплених статтею 131¹ Конституції України термінології, функцій та повноважень прокурора, визначених кримінальним процесуальним законодавством та профільним законом.

Також у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» дефініцію поняття «правоохоронні органи» пропонується поширити на поняття «органи правопорядку». Стаття 8 Закону України «Про національну поліцію» доповнюється частиною п'ятою, відповідно до якої «Нагляд за негласними та іншими слідчими (розшуковими) діями в діяльності Національної поліції здійснюватиме Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори».

З урахуванням змісту листа Комітету з питань правоохоронної діяльності від 10 травня 2023 року № 04-27/3-2023/99634, Комітет з питань правової політики розглядає на відповідність Конституції України лише ці положення Законопроекту.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

Відповідно до вимог статті 19 Основного Закону України 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.

Судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, основи організації та діяльності адвокатури визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92 Конституції України).

Статтею 131¹ Конституції України встановлено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент

України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стосовно організації державної влади в Україні є те, що з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401–VIII) інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади. <...> Натомість за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131¹ Конституції України. <...> Проте не лише структурне положення статті 131¹ Конституції України визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131) (абзаци перший, другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02 березня 2015 року № 213–VIII).

Велика Палата Верховного Суду 26 червня 2019 року надала правовий висновок про те, що участь прокурора у судовому розгляді кримінальних проваджень, у тому числі у формі приватного обвинувачення, є обов'язковою, крім випадку, коли прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення, а потерпілий висловив згоду на підтримання обвинувачення в суді. Колізію між термінами «публічне обвинувачення» та «приватне обвинувачення» Верховний Суд пояснив державними процесами, пов'язаними з гармонізацією конституційно-правового регулювання функцій органів прокуратур з відповідними міжнародними стандартами.

Заслуговує на увагу в контексті висвітлення прокурорської діяльності думка науковців, зокрема, дисертація І.І. Шульган «Прокурор в кримінальному процесі» (2020 р.). У вказаному дослідженні доволі суперечливо, на наш погляд, стверджується, що внесені до Конституції України у 2016 році зміни реформу прокуратури не завершили, а започаткували принципову новелізацію функцій та повноважень органів прокуратури в Україні. Хоча на даний час положення статті 36 КПК України, які регламентують функції прокурора у кримінальному процесі не приведені у відповідність до вимог статті 131¹ Конституції України. Правовий статус прокурора залежить від стадії досудового провадження, в якій

прокурор бере участь, незважаючи на те, що в КПК України запроваджено наскрізну участь прокурора у кримінальному судочинстві. Кожна стадія кримінального процесу має свою мету і завдання. Прокурор виступає учасником всіх стадій кримінального процесу, виконує ключову роль в досягненні цілей кожної стадії. Саме тому, кримінальна процесуальна функція – це роль учасника кримінального процесу в досягненні цілей певного етапу цього процесу. Функції прокурора – це основні напрями реалізації покладених на прокурора обов'язків. Також у вказаній роботі аргументовано, що елементами функціональної структури кримінальної процесуальної діяльності прокурора є функції: обвинувачення; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; представництва інтересів держави у суді (Шульган І.І. Прокурор в кримінальному процесі. Дис.канд. юрид. наук. 12.00.09, Львів, 2020. 328 с. <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/2295/dysertaciyashulgani>).

Таким чином, Законопроектом пропонується привести у відповідність до положень статті 131¹ Конституції України термінологію, функції прокуратури та повноважень прокурора, визначених у статтях 3, 22, 26, 36, 56, 284, 322, 337, 340, 341, 595 Кримінального процесуального кодексу України, статтях 2, 8, 22, 23, 25, 43 Закону України «Про прокуратуру», статті 8 Закону України «Про Національну поліцію».

Законопроект узгоджуються з статтею 75, пунктом 3 частини першої статті 85, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України, оскільки Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів, виключно якими визначаються організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства.

Комітет також бере до уваги, що зауваження до Законопроекту висловлені у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України не стосуються відповідності положень проекту нормам Конституції України.

Водночас, Комітет вважає за доцільне звернути увагу, що запропоновані проектом зміни до термінології законодавства є точковими і не вирішують повною мірою проблему приведення повноважень органів прокуратури у відповідність з приписами статті 131¹ Конституції України.

Не розкритими ні термінологічно, ні змістовно залишаються визначені пунктом 2 частини першої статті 131¹ Конституції України такі функції прокуратури, як – «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку».

Враховуючи викладене, Комітет з питань правової політики дійшов висновку, що зміни до термінології законодавства, які запропоновані проектом Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вирішення деяких проблемних питань у діяльності органів прокуратури України (реєстр. № 7659 від 11 серпня 2022 року), поданим народним депутатом України Неклюдовим В.М. та іншими

народними депутатами України, не суперечать положенням Конституції України.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

