**П Р О П О З И Ц І Ї**

**до Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України"**

Прийнятий Верховною Радою України 6 червня 2019 року Закон України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України", яким визначається правовий статус тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження та організаційні основи діяльності, не може бути підписаний із таких підстав.

Основним Законом України встановлено, що Україна є правовою державою (стаття 1); 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).

Як вказав Конституційний Суд України, пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016 у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій); принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля; неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України).

Водночас Закон, що надійшов на підпис, зазначеним конституційним принципам верховенства права та поділу державної влади не відповідає.

Основні зауваження до Закону зводяться до такого.

1. Законом передбачається, що тимчасова слідча комісія Верховної Ради України є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (частина перша статті 1).

При цьому Законом вичерпно визначено перелік питань, з яких тимчасова слідча комісія не може утворюватися: здійснення правосуддя судом; встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні кримінального правопорушення; яке є предметом діяльності утвореної Верховною Радою України іншої слідчої комісії (частина четверта статті 4).

Водночас перелік підстав для утворення тимчасової слідчої комісії не є вичерпним.

Так, за частиною другою статті 4 Закону такими підставами можуть бути повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань, що становлять суспільний інтерес, у тому числі повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля; повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам.

Крім того, тимчасова слідча комісія може бути утворена Верховною Радою України, у разі якщо стануть відомі факти про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, для перевірки відповідних фактів (частина третя статті 4 Закону).

Згідно з частиною п'ятою статті 4 Закону завдання тимчасової слідчої комісії і коло питань, що підлягають розслідуванню, визначаються у постанові Верховної Ради України про утворення тимчасової слідчої комісії (пункт 2).

Таким чином, Закон фактично уповноважує Верховну Раду України визначати своєю постановою підстави утворення тимчасових слідчих комісій у кожному конкретному випадку, а відтак допускає можливість утворення таких комісій з будь-яких питань, крім визначених частиною четвертою статті 4.

Визначення постановою Верховної Ради України завдань тимчасової слідчої комісії і кола питань, що підлягають розслідуванню, за відсутності чітко встановлених законом критеріїв визначення суспільного інтересу, а отже і підстав її створення, не відповідає Конституції України.

Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією та законом. За нормами Конституції України парламент здійснює контрольні повноваження в різних організаційно-правових формах, у тому числі шляхом створення тимчасових слідчих комісій для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (Рішення від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 у справі про статус народного депутата України).

Проте при здійсненні парламентського контролю парламент має додержуватися основних засад здійснення державної влади, закріплених Конституцією України. До того ж Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що Верховна Рада України здійснює лише ті повноваження, що віднесені до її відання Конституцією України (частина друга статті 85, рішення від 14 червня 2001 року № 8-рп/2001, від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009, від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Відтак, повноваження тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, яка за частиною першою статті 1 Закону є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, є похідними від повноважень, віднесених Конституцією України до відання Верховної Ради України, і не можуть виходити за межі таких повноважень.

За статтею 89 Конституції України Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України (частина третя), висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду (частина четверта), організація і порядок діяльності, зокрема, тимчасових слідчих комісій встановлюються законом (частина п'ята).

Виходячи із наведених конституційних положень, законом, яким встановлюються організація і порядок діяльності тимчасових слідчих комісій, має бути чітко визначено підстави їх створення, тобто встановлено критерії визначення суспільного інтересу. При цьому такі підстави мають кореспондуватися з конституційно визначеними повноваженнями Верховної Ради України.

Такий підхід є необхідною умовою забезпечення передбаченого Конституцією України принципу законності, що розкривається, зокрема, у частині другій статті 6 та частині другій статті 19 Основного Закону України.

2. Законом передбачається, що організація і порядок діяльності тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії та тимчасових спеціальних комісій визначаються, зокрема, постановами Верховної Ради України (частина четверта статті 1); спеціальна тимчасова слідча комісія діє на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Законом, Регламентом Верховної Ради України та прийнятими відповідно до них постановами Верховної Ради України з цього питання (частина перша статті 24).

Закріплення Законом можливості регулювання організації і порядку діяльності тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії та тимчасових спеціальних комісій парламенту постановами Верховної Ради України не відповідає частині п'ятій статті 89 Конституції України, за якою організація і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України встановлюються законом, частині другій статті 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені, зокрема, Конституцією України.

3. За Законом тимчасова спеціальна комісія створюється для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення тимчасової спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України (частина перша статті 31).

Така редакція частини першої статті 31 Закону виключає можливість утворення Верховною Радою України тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду інших питань, віднесених до повноважень парламенту, ніж ті, що передбачені зазначеним положенням Закону, що не узгоджується з частиною другою статті 89 Конституції України, за якою Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Як зазначив Конституційний Суд України, верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (Рішення від 23 грудня 1997 року№ 7-зп у справі про Рахункову палату).

4. Законом передбачається, що постанова Верховної Ради України про створення тимчасової спеціальної комісії має відповідати вимогам, передбаченим Законом для постанови про утворення тимчасової слідчої комісії (частина п'ята статті 4, частина четверта статті 31).

Такий підхід вбачається неприйнятним, оскільки Конституцією України, зокрема її статтею 89, визначено різні цілі для утворення парламентом тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій.

5. Положення Закону, що надійшов на підпис, значною мірою відтворюють положення Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України", допускаючи низку змістових та редакційних відмінностей, зокрема:

згідно з частиною дев'ятою статті 3 Закону у разі ненадання тимчасовою спеціальною комісією звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін повноваження такої комісії вважаються припиненими. Проте у частині другій статті 86 Регламенту Верховної Ради України, якою визначено вичерпний перелік підстав припинення повноважень тимчасової спеціальної комісії, така підстава, як ненадання звіту, відсутня;

частина третя статті 23 Закону вимагає обов'язкову наявність у поданні, підписаному більшістю народних депутатів України від конституційного складу парламенту, не лише правового обґрунтування необхідності створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, а й відомостей, які вказують на наявність фактів чи обставин про вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину. Однак за частиною першою статті 172 Регламенту Верховної Ради України таке подання має містити лише правове обґрунтування необхідності утворення відповідної комісії;

частина друга статті 29 Закону не передбачає обов'язкової наявності у висновках і пропозиціях спеціальної тимчасової слідчої комісії доказів, якими підтверджуються відомості та обставини, встановлені комісією, тоді як за частиною другою статті 176 Регламенту Верховної Ради України висновки і пропозиції мають містити не лише відомості та обставини, встановлені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, а й докази, якими вони підтверджуються;

згідно з частиною третьою статті 29 Закону висновок спеціальної тимчасової слідчої комісії підписують голова та секретар такої комісії, тоді як частиною третьою статті 176 Регламенту Верховної Ради України передбачено підписання висновку не лише головою та секретарем комісії, а й спеціальним прокурором, спеціальними слідчими. До того ж частиною третьою статті 29 Закону члену слідчої комісії, спеціальному прокурору, спеціальному слідчому у разі незгоди з висновками і пропозиціями, які ухвалюються спеціальною тимчасовою слідчою комісією, надано можливість викласти в письмовій формі свою окрему думку, згадане ж положення Регламенту такої можливості не передбачає.

Наведений перелік неузгодженостей положень Закону, що надійшов на підпис, та Регламенту Верховної Ради України не є вичерпним, його може бути продовжено. При цьому Закон не містить положень щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України".

Наявність зазначених недоліків у Законі безпосередньо впливає на його якість, яка є одним із критеріїв оцінки закону на відповідність принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), з якого випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011).

На необхідність дотримання принципу юридичної визначеності вказує також і практика Європейського суду з прав людини (рішення у справах "Маестрі проти Італії" (Maestri v. Italy) від 17 лютого 2004 року, заява № 39748/98; "Корецький та інші проти України" від 3 квітня 2008 року, заява № 40269/02).

6. Не можу погодитися також із пропонованим Законом підходом щодо унормування в одному законодавчому акті питань організації та порядку діяльності як тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій, так і спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України.

За статтею 89 Конституції України Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань (частина друга), а також для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України (частина третя).

Як і комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії є органами парламенту, що утворюються виключно з числа народних депутатів України.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, висловленою у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), "за своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003 (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України). Це також стосується вказаних тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій".

Передбачене пунктом 10 частини першої статті 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України щодо усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту) пов'язане із сукупністю конституційних норм, на яких ґрунтується інститут Президента України, зокрема зі статтею 111 Конституції України.

Стаття 111 Основного Закону України, унормовуючи процедуру усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, встановлює, що для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі; висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України (частини третя і четверта).

Отже, статус та порядок діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії, що створюється Верховною Радою України згідно зі статтею 111 Конституції України для проведення розслідування під час процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, суттєво відрізняється від статусу та порядку діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, утворюваних парламентом відповідно до статті 89 Конституції України.

З огляду на зазначенеунормування питань діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії, а також тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій в одному законодавчому акті є невиправданим і таким, що не випливає з положень Конституції України.

Ураховуючи викладене, повертаю Закон України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" для повторного розгляду та пропоную узгодити його положення з вимогами Конституції України.

**Президент України В.ЗЕЛЕНСЬКИЙ**