

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаптали Н.К. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

Конституційний Суд України розглянув доопрацьований Верховною Радою України законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524) в редакції від 26 січня 2016 року (далі – Законопроект) на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України та надав Висновок від 30 січня 2016 року № 2-в/2016, яким визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У розділі I Законопроекту пропонується:

- викласти в новій редакції статті 124–129, 130, 131, 147–149, 151, 153 Конституції України;
- доповнити Конституцію України статтями 129¹, 130¹, 131¹, 131², 148¹, 149¹, 151¹, 151²;
- внести зміни до статей 29, 55, 59, 85, 92, 106, 108, 110, 111, 136, 150, 152, розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України;
- виключити з Конституції України розділ VII „Прокуратура“.

Законопроект містить також розділ II „Прикінцеві та перехідні положення“.

На підставі статті 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України від 30 січня 2016 року № 2-в/2016 (далі – Висновок) у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

1. Вирішуючи питання щодо відповідності Законопроекту вимогам частини першої статті 157 Конституції України, Конституційний Суд України виходив з того, що Конституція України не може бути змінена, якщо запропоновані зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Під час розгляду Законопроекту Конституційний Суд України встановив його ідентичність законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524) в редакції від 25 листопада 2015 року (далі – Законопроект № 3524 в редакції від 25 листопада 2015 року), крім редакції пункту 25 частини першої статті 85 Основного Закону України та статті 131¹, якою Законопроектом пропонується доповнити Конституцію України.

За таких обставин Конституційний Суд України, дотримуючись своїх правових позицій, висловлених у Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016, щодо запропонованих Законопроектом № 3524 в редакції від 25 листопада 2015 року змін до Конституції України, які є ідентичними змінам, пропонованим Законопроектом, перевірів на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України тільки ті положення Законопроекту, які за змістом відрізняються від запропонованих Законопроектом № 3524 в редакції від 25 листопада 2015 року, а саме щодо внесення змін до пункту 25 частини першої статті 85 Основного Закону України та статті 131¹, якою Законопроектом пропонується доповнити Конституцію України.

2. Погоджуючись у цілому з аргументами Конституційного Суду України, викладеними в підпунктах 3.3.1 та 3.3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку, які стосуються повноваження Верховної Ради України щодо висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, та деяких аспектів функціонування в Україні прокуратури, вважаю за необхідне висловити певні міркування з цих питань.

2.1. Пропонована Законопроектом редакція пункту 25 частини першої статті 85 Конституції України передбачає, що до повноважень Верховної Ради України належить „надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади“.

Враховуючи те, що пропонована Законопроектом редакція пункту 25 частини першої статті 85 Конституції України за своїм змістом практично повністю відтворює зміст пункту 25 частини першої статті 85 чинної Конституції України і погоджуючись в цілому з позицією Конституційного Суду України в цій частині, вважаю за необхідне звернути увагу на наступне.

Зазвичай, за європейськими стандартами прокурор має бути цілком незалежним як від парламенту, так і від уряду. Для забезпечення цього права держава має вжити певних заходів. Разом з тим поряд із забезпеченням незалежності прокуратури, за для збереження балансу її діяльності має існувати певний механізм відповідальності, підзвітності органів прокуратури, але така відповідальність має бути не перед парламентом або урядом, а перед суспільством, громадськістю.

Така позиція узгоджується з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року № (2000) 19) (ділі – Рекомендація).

Аналогічна позиція викладена і у висновку Венеційської Комісії від 27 жовтня 2014 року № 766/2014 щодо проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України“, поданого Президентом України 2 липня 2014 року. У цьому висновку було запропоновано вилучити з переліку повноважень Верховної Ради України „висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади“, оскільки Генеральний прокурор не є членом уряду України і не належить до законодавчої гілки влади, а тому це право Верховної Ради України є виключно інструментом політичного впливу на нього.

За таких обставин з метою забезпечення ефективного функціонування органів прокуратури як одного з найважливіших гарантів забезпечення законності в державі та уникнення „залежності“ Генерального прокурора від політичних інтересів законодавчої або виконавчої гілок влади, а також недопущення зловживань у вирішенні питань звільнення з посади та висловлення недовіри Генеральному прокуророві – пункт 25 частини першої статті 85 Конституції України був викладений у Законопроекті № 3524 в редакції від 25 листопада 2015 року у новій редакції, яка була демократичнішою та узгоджувалася з прагненням України до європейських стандартів і практично виключала можливість втручання однієї гілки влади у діяльність іншої, що повною мірою відповідає конституційному принципу розподілу державної влади, закріпленому у статті 6 Основного Закону України.

2.2. Певні міркування викликає пропонування Законопроектом для доповнення Конституції України стаття 131¹, а саме її пункту 1 частини першої, у якому зазначено, що прокуратура здійснює „підтримання публічного обвинувачення в суді“.

Для розуміння місця, ролі і функцій органів прокуратури в нашій державі слід вкотре звернутися до європейських стандартів, яких прагне Україна та які визначають основні принципи організації та діяльності органів прокуратури у країнах-членах Ради Європи.

Відповідно до вказаних стандартів прокурор – це представник органу державної влади, державна посадова особа, яка діє в інтересах держави та здійснює визначені конституцією та законами функції, властиві прокуратурі (пункт 1 Рекомендацій).

З огляду на те, що прокуратура України є державним органом із конституційно визначеними функціями, який, реалізуючи покладені на неї завдання, має діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України, то визначення її

повноваження щодо підтримання саме „державного“ обвинувачення замість пропонованого Законом „публічного“ повністю відповідало б як Конституції України, так і європейським стандартам.

При цьому не зайвим було б наголосити, що слід розрізняти поняття „інтереси носіїв державної влади“ та „державні інтереси“, які не є тотожними. На це звертала увагу Венеційська Комісія ще у 2010 році при визначенні демократичних стандартів щодо реформування прокуратури (пункт 71 Звіту Венеційської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення).

На тому, що прокуратура має діяти саме в інтересах держави зроблено наголос і у Рекомендації, де зазначено, що, „діючи від імені суспільства, а не від імені якогось (політичного або економічного) органу влади і не від свого імені, прокурори повинні керуватися при виконанні своїх обов'язків державними інтересами“.

Таким чином, вважаю, що більш вдалим та доцільним було б визначення одного з провідних повноважень прокуратури, як підтримання саме державного обвинувачення в суді, що більшою мірою відповідало б суті, ролі, меті існування та місцю органів прокуратури в державі.

Суддя
Конституційного Суду України

Н. К. ШАПТАЛА