



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України

м. К и ї в
24 квітня 2018 року
№ 3-р/2018

Справа № 1-22/2018 (762/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича – доповідача,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О.М., пояснення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковської В.В., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А.О., Міністра юстиції України Петренка П.Д., Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Ліщини І.Ю., представника Президента України Михеєнка Р.М., представників Української Гельсінської спілки з прав людини Тарахкала М.О. та Лебідь В.П., представника Центру політико-правових реформ Сороки О.О. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Лутковська В.В. – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає частині першій статті 3, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 27, частині другій статті 28 Конституції України (є неконституційною), частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 13 квітня 2012 року за № 4651–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., №№ 9–13, ст. 88) зі змінами (далі – Кодекс).

Згідно з частиною шостою статті 216 Кодексу слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Служба) здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 27 Основного Закону України кожна людина має невід'ємне право на життя; ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов'язок держави – захищати життя людини (частини перша, друга). За юридичною позицією Конституційного Суду України, наведеною у Рішенні від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99, конституційне право людини на життя є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним та захищається державою (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до статті 28 Конституції України кожен має право на повагу до його гідності; ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (частини перша, друга). На переконання Конституційного Суду України, право людини на повагу до її гідності, як і її

право на життя, є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним та підлягає безумовному захисту з боку держави.

Аналіз статей 27, 28 Основного Закону України у системному зв'язку з його статтею 3, наведених юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що у статтях 27, 28 Конституції України інституціоналізовано не лише негативний обов'язок держави утримуватися від діянь, які посягали б на права людини на життя та повагу до її гідності, а й позитивний обов'язок держави, який полягає, зокрема, в забезпеченні належної системи національного захисту конституційних прав людини шляхом розроблення відповідного нормативно-правового регулювання; впровадженні ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини; створенні умов для реалізації людиною її фундаментальних прав і свобод; гарантуванні порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень конституційних прав людини; забезпеченні невідворотності відповідальності за порушення конституційних прав людини.

Конституційний Суд України вважає, що позитивний обов'язок держави стосовно впровадження належної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини передбачає забезпечення ефективного розслідування фактів позбавлення життя та неналежного поведіння, у тому числі й щодо осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі під повним контролем держави. Ефективність такого розслідування вимірюється його повнотою, всебічністю, оперативністю, незалежністю тощо. Незалежність розслідування порушень прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі означає, зокрема, те, що з погляду безстороннього спостерігача не має існувати жодних сумнівів щодо інституційної (ієрархічної) незалежності державного органу (його службових осіб), уповноваженого здійснювати офіційне розслідування таких порушень. У цьому аспекті не може бути досягнуто незалежності розслідування, якщо компетентний державний орган (його службові особи) інституційно

залежить від органу (його службових осіб), якому підпорядковано систему місць позбавлення волі та який несе відповідальність за її функціонування.

Таким чином, на підставі частин першої, другої статті 27, частин першої, другої статті 28 Конституції України у системному зв'язку з її статтею 3 держава повинна впроваджувати законодавство, яке забезпечувало б здійснення ефективного розслідування за заявами, повідомленнями про порушення конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності у місцях позбавлення волі компетентним державним органом (його службовими особами), що не перебуває в інституційній або ієрархічній залежності від державного органу (його службових осіб), якому підпорядковано систему місць позбавлення волі та який несе відповідальність за її функціонування.

У Конституції України встановлено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19); до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів України (пункт 3 частини першої статті 85); питання організації і діяльності, зокрема, органів досудового розслідування визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

Отже, Конституційний Суд України наголошує, що повноваження законодавця щодо врегулювання питань організації і діяльності органів досудового розслідування обмежені вимогою дотримання ним при здійсненні законотворчої діяльності приписів Конституції України.

2.2. Конституційний Суд України також враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією (стаття 1). Гарантовані Конвенцією права і свободи є мінімальними для демократичної держави, яка її ратифікувала.

Оскільки стаття 27 Конституції України співвідноситься зі статтею 2 Конвенції („Право на життя“), а частина друга статті 28 Основного Закону України – зі статтею 3 Конвенції („Заборона катування“), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення та застосування вказаних статей Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

За практикою Європейського суду з прав людини щодо тлумачення та застосування статті 2 Конвенції у випадку, якщо особа, утримувана під вартою, померла за підозрілих обставин, органи державної влади повинні з власної ініціативи здійснити офіційне та ефективне розслідування, спроможне забезпечити встановлення причин смерті та осіб, які несуть за це відповідальність, та їх покарання (пункт 115 рішення у справі „Кац та інші проти України“ від 18 грудня 2008 року).

Як зазначив Європейський суд з прав людини, система, яка має бути сформована згідно зі статтею 2 Конвенції, повинна забезпечити здійснення незалежного та безстороннього розслідування, що відповідає певним мінімальним стандартам щодо його ефективності; компетентні органи влади повинні діяти зі зразковою ретельністю та оперативністю, а також мають ініціювати розслідування, яке спроможне, по-перше, встановити обставини, за яких відбувся інцидент, та будь-які недоліки функціонування регуляторної системи, а по-друге, ідентифікувати причетних до цього службових осіб чи органів державної влади (пункт 187 рішення у справі „Салахов та Іслямова проти України“ від 14 березня 2013 року); за загальним правилом вважається необхідним, щоб особи, які відповідальні за розслідування і здійснюють його, були незалежними від тих, хто причетний

до відповідних подій (пункт 42 рішення у справі „Михалкова та інші проти України“ від 13 січня 2011 року).

Згідно зі статтею 3 Конвенції та позицією Європейського суду з прав людини у випадку, коли особа заявляє небезпідставну скаргу про те, що вона зазнала неналежного поводження з боку уповноважених державою осіб у порушення статті 3 Конвенції, необхідним є здійснення ефективного офіційного розслідування, що має забезпечити встановлення й покарання винних осіб; інакше загальна юридична заборона катування і нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, попри її фундаментальну значимість, виявилася б неефективною на практиці, а в деяких випадках уповноважені державою особи отримали б можливість фактично безкарно зловживати правами тих, хто перебуває під їх контролем (пункт 276 рішення у справі „Давидов та інші проти України“ від 1 липня 2010 року).

Мінімальні стандарти ефективності, встановлені практикою Європейського суду з прав людини щодо тлумачення та застосування статті 3 Конвенції, включають вимоги того, що розслідування має бути незалежним, безстороннім та бути предметом прискіпливої уваги з боку громадськості, при цьому компетентні органи повинні діяти зі зразковою сумлінністю та оперативністю (пункт 155 рішення у справі „Кучерук проти України“ від 6 вересня 2007 року, пункт 64 рішення у справі „Яременко проти України“ від 12 червня 2008 року, пункт 66 рішення у справі „Лопатін і Медведський проти України“ від 20 травня 2010 року, пункт 106 рішення у справі „Тесленко проти України“ від 20 грудня 2011 року, пункт 55 рішення у справі „Алексахін проти України“ від 19 липня 2012 року, пункт 55 рішення у справі „Белоусов проти України“ від 7 листопада 2013 року).

Розслідування неналежного поводження з боку уповноважених державою осіб вважатиметься ефективним за дотримання такого загального принципу: особи – і ті, які здійснюють перевірки, і ті, які здійснюють розслідування, – повинні бути незалежними ієрархічно та інституційно від

будь-кого, хто причетний до подій у справі; тобто слідчі мають бути незалежними на практиці (пункт 260 рішення Європейського суду з прав людини у справі „Карабет та інші проти України“ від 17 січня 2013 року).

2.3. У Кодексі визначено, що слідчим є, зокрема, службова особа органу Служби, уповноважена в межах компетенції, передбаченої Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень (пункт 17 частини першої статті 3); до органів досудового розслідування віднесено слідчі підрозділи органів Служби (підпункт „г“ пункту 1 частини першої статті 38).

Відповідно до частини шостої статті 216 Кодексу, яка є предметом перевірки на відповідність Конституції України (конституційність), слідчі органів Служби здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби.

У Законі України „Про Державну кримінально-виконавчу службу України“ від 23 червня 2005 року № 2713–IV зі змінами (далі – Закон № 2713) зазначено, що на Службу покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань (стаття 1); одним із основних принципів діяльності Служби є єдиноначальність (пункт 5 статті 2).

Згідно з частиною першою статті 6 Закону № 2713 Служба складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Служби.

Постановою Кабінету Міністрів України „Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції“

від 18 травня 2016 року № 343 ліквідовано Державну пенітенціарну службу України, завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (пункт 1) покладено на Міністерство юстиції України (далі – Міністерство), а також встановлено, що воно є правонаступником Державної пенітенціарної служби України, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (пункт 2).

Відповідно до Положення про Міністерство, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228 зі змінами, Міністерство, зокрема, забезпечує здійснення досудового розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби (підпункт 95¹⁶ пункту 4); повноваження керівника державної служби у Міністерстві здійснює державний секретар Міністерства, який є вищою посадовою особою з числа державних службовців Міністерства та підзвітний і підконтрольний міністрові (абзаци перший, другий пункту 12¹); державний секретар Міністерства відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Міністерства, присвоює їм ранги державних службовців, ухвалює рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; у межах повноважень, передбачених законом, дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками Міністерства доручення (підпункти 7, 17 пункту 12²).

Згідно з Положенням про органи досудового розслідування Служби, затвердженим наказом Міністерства від 4 липня 2017 року № 2166/5, органи досудового розслідування Служби є структурними підрозділами Міністерства та його міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, які згідно з Кодексом забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до їх підслідності (пункт 1 розділу I); органами досудового розслідування є слідчі

підрозділи Міністерства та слідчі підрозділи міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства (пункт 2 розділу I); органи досудового розслідування очолюють керівники слідчих підрозділів (пункт 9 розділу I); слідчий є службовою особою відповідного структурного підрозділу апарату Міністерства та міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства, уповноваженою здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, яка перебуває на посадах керівника органу досудового розслідування, керівника структурних підрозділів органу досудового розслідування та слідчого в особливо важливих справах, старшого слідчого, слідчого (пункт 1 розділу IV).

З аналізу наведених нормативно-правових актів вбачається, що органи досудового розслідування Служби функціонують у складі Міністерства, тому слідчі цих органів, попри наявність процесуальних гарантій їх незалежності відповідно до Кодексу, ієрархічно підпорядковані вищим посадовим особам Міністерства.

Згідно з частиною шостою статті 216 Кодексу розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, здійснюють слідчі органів Міністерства, яке відповідальне за належне функціонування системи виконання покарань та забезпечує здійснення досудового розслідування таких злочинів. Отже, органи досудового розслідування інституційно належать до пенітенціарної системи.

Конституційний Суд України наголошує, що позитивний обов'язок держави стосовно створення ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини передбачає забезпечення ефективного розслідування фактів позбавлення життя та неналежного поведіння, у тому числі щодо осіб, які перебувають, зокрема, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах під повним контролем держави. Таке розслідування має бути, у тому числі, незалежним, тобто з погляду безстороннього спостерігача не має існувати жодних сумнівів щодо інституційної або ієрархічної незалежності

державного органу (його службових осіб), уповноваженого здійснювати офіційне розслідування порушень прав людини, гарантованих статтями 27, 28 Конституції України. Незалежність розслідування порушень конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності не може бути досягнута, якщо компетентний державний орган належить до пенітенціарної системи, а його службові особи перебувають в ієрархічній залежності від вищих посадових осіб цієї системи.

Конституційний Суд України вважає, що ієрархічне підпорядкування слідчих органів Служби вищим посадовим особам Міністерства не здатне забезпечити дотримання конституційних вимог щодо незалежності офіційного розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах. Така ієрархічна залежність нівелює процесуальні гарантії незалежності слідчого, тобто він буде певним чином упередженим під час здійснення досудового розслідування злочинів, вчинених проти осіб, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах.

Таким чином, уповноваження слідчих органів Міністерства здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, уможливує зловживання з боку працівників пенітенціарних установ, неналежне поводження з особами, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах, а також приховування таких зловживань та інших протиправних посягань відповідними службовими (посадовими) особами Міністерства, у тому числі за повідомленнями, заявами і скаргами потерпілих осіб. Тобто віднесення до компетенції органів Міністерства здійснення досудового розслідування, слідчі яких уповноважені розслідувати будь-які злочини, вчинені на території або в приміщеннях Служби, сприяє виникненню умов, що перешкоджатимуть притягненню до кримінальної відповідальності працівників Служби, які можуть бути причетними до вчинення злочинів

проти життя, здоров'я та гідності осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі.

Конституційний Суд України зазначає, що встановлена частиною шостою статті 216 Кодексу підслідність злочинів, учинених на території або в приміщеннях Служби, у взаємозв'язку з відповідним нормативно-правовим регулюванням щодо функціонування слідчих органів Служби не здатна забезпечити здійснення ефективного розслідування порушень конституційних прав людини на життя та повагу до її гідності, що унеможлиблює виконання державою її головного конституційного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що частина шоста статті 216 Кодексу суперечить статті 3, частинам першій, другій статті 27, частинам першій, другій статті 28 Конституції України (є неконституційною).

3. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України, статтею 91 Закону України „Про Конституційний Суд України“ закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) частини шостої статті 216 Кодексу, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату цією нормою чинності на три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність.

У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216

Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою „слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України“.

2. Частина шоста статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, визнана неконституційною, втрачає чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Зобов'язати Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“ та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ