



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи  
Верховної Ради України

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-56 E-mail: k\_reglam@rada.gov.ua

---

### ВИСНОВОК

**на проект Постанови Верховної Ради України «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів шахрайства та іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж», внесений народним депутатом України Куницьким О.О. (реєстр. № 9264 від 12.05.2023, доопрацьований)**

Згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 12 травня 2023 року (електронна картка документа (1189115) Комітет на засіданні 24 травня 2023 року (протокол № 154) розглянув проект Постанови Верховної Ради України «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів шахрайства та іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж», внесений народним депутатом України Куницьким О.О. (реєстр. № 9264 від 12.05.2023, доопрацьований), на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам.

Метою утворення Тимчасової слідчої комісії, як зазначено у пояснювальній записці до проекту Постанови, є «здійснення розслідування можливих фактів шахрайства та іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж».

Відповідно до частини третьої статті 89 Конституції України, частини першої статті 1, частини першої статті 4 Закону України «Про тимчасові

слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та частини першої статті 87 Регламенту Верховної Ради 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.

Комітет зазначив, що вимоги до складу комісії визначені положеннями статті 4 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та частинами другою – п'ятою, сьомою та восьмою статті 85, частинами другою та третьою статті 87 Регламенту Верховної Ради України.

Так, кількісний склад тимчасової слідчої комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп). Пропозиції щодо кількісного та персонального складу тимчасової слідчої комісії подаються депутатськими фракціями (депутатськими групами) у п'ятиденний строк з дня направлення до них звернення ініціатора (ініціаторів) утворення тимчасової слідчої комісії. У складі тимчасової слідчої комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату України від кожної депутатської фракції (депутатської групи). Якщо депутатська фракція (депутатська група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій слідчій комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи).

Крім цього, Верховна Рада України приймає постанову про утворення тимчасової слідчої комісії, в якій визначає, зокрема, назву тимчасової слідчої комісії, її завдання і коло питань, що підлягають розслідуванню, кількісний і персональний склад тимчасової слідчої комісії, голову та заступника голови тимчасової слідчої комісії. На посаду голови тимчасової комісії не може бути обраний голова комітету. Голова тимчасової слідчої комісії, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Секретар тимчасової слідчої комісії обирається на першому засіданні тимчасової слідчої комісії із числа її членів шляхом таємного або відкритого голосування більшістю народних депутатів України від складу тимчасової слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою України.

Положеннями частини восьмої статті 4 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», частини першої статті 14 Закону України «Про статус народного депутата України», частини сьомої статті 87 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що народний депутат України за погодженням з відповідною депутатською фракцією може бути обраний членом лише однієї тимчасової слідчої комісії.

Щодо змісту проекту Постанови (реєстр. № 9264 від 12.05.2023, доопрацьований) Комітет зазначив таке.

Проектом Постанови пропонується утворити Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів шахрайства та

іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж (далі – Тимчасова слідча комісія).

У свою чергу, одними з основних завдань Тимчасової слідчої комісії визначено: «розслідування можливих фактів шахрайства та іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж» та «підготовка пропозицій про вдосконалення законодавства щодо протидії шахрайству та іншій незаконній діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг» (підпункти 1 та 3 пункту 2 проекту Постанови).

Таким чином, ініціатором пропонується утворити Тимчасову слідчу комісію з питань розслідування можливих фактів шахрайства, тобто вчинення дій, яким надано кримінально-правову оцінку та визначено, що ці дії є суспільно небезпечними та містять склад кримінального правопорушення.

З огляду на це Комітет зауважив, що попередня правова кваліфікація кримінального правопорушення з зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність вноситься до Єдиного реєстру досудових розслідувань слідчим, дізнавачем або прокурором (частина перша, пункт 5 частини п'ятої статті 214 Кримінального процесуального кодексу України).

Крім цього, здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, зокрема кримінального правопорушення передбаченого статтею 190 Кримінального кодексу України – шахрайство, віднесено до підслідності слідчих органів Національної поліції (частина перша статті 216 Кримінального процесуального кодексу України).

Беручи до уваги наведене та враховуючи важливість питання здійснення Верховною Радою України парламентського контролю, зокрема шляхом проведення розслідувань тимчасовими слідчими комісіями, Комітет зазначив наступне.

Відповідно до положень статті 6 Конституції України 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.

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 (частина друга статті 19 Конституції України).

Положеннями пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України передбачено, що до повноважень Верховної Ради України належить здійснення

парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України та законом.

Так, колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, є тимчасова слідча комісія (частина перша статті 1 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»).

Тимчасові слідчі комісії діють на принципах верховенства права, законності, поваги та дотримання прав людини і громадянина, колегіальності, рівноправності членів комісії, вільного обговорення і вирішення питань, об'єктивності, неупередженості та обґрунтованості прийнятих рішень, висновків і пропозицій (стаття 2 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»).

Згідно з пунктами 2 та 4 частини першої статті 13 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» тимчасова слідча комісія зобов'язана проводити збір інформації, показань, пояснень, документів і матеріалів, здійснювати їх дослідження та на основі всебічного аналізу досліджених обставин готувати висновки і пропозиції для внесення їх на розгляд Верховної Ради України та пропозиції щодо проектів актів Верховної Ради України за результатами їх розгляду.

У свою чергу, положеннями частини першої статті 21 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» передбачено, що результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає у письмовому звіті, який має містити висновки і пропозиції про: факти і обставини, які стали підставами для проведення розслідування; відомості чи обставини, встановлені слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується; відомості чи обставини, що не підтвердилися; факти і обставини, які не були перевірені, із зазначенням причин, з яких перевірка не здійснювалася.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення: взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії; припинити повноваження тимчасової слідчої комісії; продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений Верховною Радою України строк, але не більше одного року з дня її утворення (частина друга статті 22 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», частина третя статті 88 Регламенту Верховної Ради України).

Таким чином, як зазначає Верховний Суд у своїй Постанові від 28 квітня 2021 року № 9901/258/20 «відомості та рекомендації», викладені у звіті тимчасової слідчої комісії, не мають для Верховної Ради України обов'язкового характеру, а несуть інформативну функцію. Разом з цим, пункт 1 частини третьої статті 22 Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» надає Верховній Раді України при розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії можливість у разі необхідності лише вирішити питання щодо направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії

до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування<sup>1</sup>.

Крім цього, згідно з положеннями частини четвертої статті 22 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», частини п'ятої статті 88 Регламенту Верховної Ради України висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження.

Так, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією України та законами України (частина перша статті 1, пункт 5 частини першої статті 3, частина друга статті 16 Закону України «Про прокуратуру»).

З огляду на це, Комітет привернув увагу до позиції Конституційного Суду України, яка викладена у рішенні від 11 квітня 2000 року № 4-рп, зокрема: «Як впливає із статті 19 Конституції України та чинного законодавства, органи державної влади... їх представники не повинні втручатись у діяльність прокуратури..., які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство..., а також з питань провадження слідчими прокуратури досудового слідства в конкретних кримінальних справах. Це стосується і Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України. Такий висновок випливає з того, що Конституція України серед повноважень Верховної Ради України безпосередньо не передбачає здійснення контролю за діяльністю прокуратури, а правом надавати собі додаткові контрольні повноваження шляхом прийняття відповідного закону Верховна Рада України не наділена».

Комітет зазначив, що на необхідності врахування системного застосування положень Конституції України щодо розслідування тимчасовими слідчими комісіями питань, які становлять суспільний інтерес, «компетенції правоохоронних органів, прокуратури та судів, а також правових позицій Конституційного Суду України щодо змісту положень, серед іншого, статей 6, 19 Основного Закону України (рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, 7 травня 2002 року № 8-рп/2002, 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004 тощо)», неодноразово наголошувало також Головне юридичне управління

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 28 квітня 2021 року № 9901/258/20 «[Про визнання протиправним та скасування підпункту 4 пункту 3 Постанови Верховної Ради України «Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017-2018 років» від 17 червня 2020 року № 712-IX.](#)

Апарату Верховної Ради України у довідках на Постанови Верховної Ради України про утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України<sup>2,3,4</sup>.

Враховуючи вищевикладене Комітет зауважив, що під час визначення основних завдань Тимчасової слідчої комісії, які передбачають здійснення розслідування «можливих фактів шахрайства...» ініціатором не враховано принцип поділу державної влади та вимоги статей 6 та 19 Конституції України, оскільки ані Конституція України, ані закон не визначають серед повноважень Верховної Ради України та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України здійснення правової кваліфікації дій, які можуть містити склад кримінального правопорушення.

Відтак, у назві, пункті 1, підпункті 1 пункту 2 проекту Постанови слова «шахрайства та іншої» слід виключити, а слово «які» замінити словом «яка». У свою чергу, у підпункті 3 пункту 2 проекту Постанови слід виключити слова «шахрайству та іншій».

Окремо Комітет привернув увагу до того, що відповідно до пункту 6 проекту Постанови матеріально-технічне, кадрове, інформаційне та організаційне забезпечення діяльності Тимчасової слідчої комісії покладається на Апарат Верховної Ради України.

З цього приводу Комітет зауважив, що у кошторисі Верховної Ради України на 2023 рік затверджено обсяги видатків, у тому числі на обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України. Проте фінансове забезпечення діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій вирішується виходячи з існуючих фінансових можливостей Апарату Верховної Ради України (які є обмеженими). У зв'язку з цим Комітет зауважив, що Верховною Радою України дев'ятого скликання було утворено двадцять чотири тимчасові слідчі комісії, у семи з яких наразі строк повноважень ще не закінчився.

Щодо оформлення проекту Постанови (реєстр. № 9264 від 12.05.2023, доопрацьований) Комітет зазначив, що з огляду на пункт 1.7. додатку 1 до Положення «Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України»,

---

<sup>2</sup> Довідка Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин, що призвели до смерті судді Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області Лободенка Олександра Станіславовича та міського голови міста Кременчука Полтавської області Бабаєва Олега Мейдановича» від 2 лютого 2022 року № 07/2-2022/30030 (823219).

<sup>3</sup> Довідка Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування смерті (вбивства) народного депутата України Полякова Антона Едуардовича» від 19 листопада 2021 року № 07/2-2021/358988 (717016).

<sup>4</sup> Довідка Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки та оцінки стану акціонерного товариства «Українська залізниця», розслідування фактів можливої бездіяльності, порушення законодавства України органами управління зазначеного підприємства, що призвели до значного погіршення технічного стану підприємства та основних виробничих показників» від 1 лютого 2022 року № 07/2-2021/27006 (367461).

затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах» від 8 лютого 2021 року № 19, назва проекту Постанови потребує редакційного уточнення, а саме: слова «Тимчасова слідча комісія» слід замінити словами «Про утворення Тимчасової слідчої комісії».

Щодо кількісного та персонального складу утворюваної Тимчасової слідчої комісії Комітет зазначив, що до проекту Постанови додані копії звернень ініціатора утворення Тимчасової слідчої комісії до всіх депутатських фракцій, депутатських груп у Верховній Раді України.

У свою чергу, згідно з пропозиціями депутатської фракції та депутатських груп, що надійшли до ініціатора внесення, пропонується обрати до персонального складу Тимчасової слідчої комісії таких народних депутатів України:

від депутатської фракції ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СЛУГА НАРОДУ»:

Бужанського Максима Аркадійовича,

Дануцу Олександра Анатолійовича,

Захарченка Володимира Васильовича,

Касая Костянтина Івановича,

Куницького Олександра Олеговича – головою Тимчасової слідчої комісії,

Павлюка Максима Васильовича,

Устенка Олексія Олеговича;

від депутатської групи «Платформа за життя та мир» – Скорика Миколу Леонідовича – заступником голови Тимчасової слідчої комісії;

від депутатської групи «Відновлення України» – Дмитрука Артема Геннадійовича;

від депутатської групи «ДОВІРА» – Сухова Олександра Сергійовича.

Комітет зазначив, що від депутатських фракцій ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРІСТЬ», політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Політичної Партії «ГОЛОС» та депутатської групи «Партія «За майбутнє» пропозицій щодо кількісного та персонального складу утворюваної Тимчасової слідчої комісії не надійшло і у проекті Постанови представники цих депутатських фракцій та депутатської групи відсутні.

Комітет звернув увагу на те, що депутатською групою «Відновлення України» запропоновано обрати до складу утворюваної Тимчасової слідчої комісії народного депутата України Дмитрука А.Г., якого було запропоновано, і не відкликано, депутатською фракцією ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СЛУГА НАРОДУ», до складу якої він входив, обрати головою Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупційних дій Одеського міського голови та посадовими особами Одеської міської ради, а також вчинення останніми фактів розкрадання бюджетних коштів, комунальної власності та вчинення посадових злочинів (проект Постанови Верховної Ради України реєстр. № 6223 від 26.10.2021).

З огляду на це, Комітет привернув увагу до положень частини восьмої статті 4 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії

Верховної Ради України», частини першої статті 14 Закону України «Про статус народного депутата України», частини сьомої статті 87 Регламенту Верховної Ради України, якими передбачено, що народний депутат України за погодженням з відповідною депутатською фракцією може бути обраний членом лише однієї тимчасової слідчої комісії.

Враховуючи вищевикладене, Комітет ухвалив експертний висновок на проект Постанови Верховної Ради України «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих фактів шахрайства та іншої незаконної діяльності у сфері фінансових послуг та ринків фінансових послуг, які здійснюються з використанням інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем та електронних комунікаційних мереж», внесений народним депутатом України Куницьким О.О. (реєстр. № 9264 від 12.05.2023, доопрацьований), та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України, відповідно до пункту 8 частини четвертої статті 20 та частини третьої статті 138 Регламенту Верховної Ради України, розглянути його з урахуванням зауважень, викладених у висновку Комітету, та визначитися шляхом голосування щодо цього проекту Постанови.

Співдоповідачем від Комітету на пленарному засіданні Верховної Ради України з цього питання визначено голову Комітету.

Голова Комітету

**С.В. КАЛЬЧЕНКО**

