



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Внесення змін до Конституції України щодо зменшення кількості народних депутатів*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Децентралізація*

- ∨ *Суд присяжних*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Депутатська недоторканність*

- ∨ *Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ*

№ 1 січень 2020

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА  
СЛУЖБА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СІАЗ)

---

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 1 (69) 2020**

**(25 грудня - 25 січня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу  
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

**Редакційна колегія:**

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, генеральний директор НБУВ  
(головний редактор);

В. Горовий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ  
(заступник головного редактора);

Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ;

Заснований у 2014 році

Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання  
можна ознайомитись на сайті

**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**[nbuviap.gov.ua](http://nbuviap.gov.ua)**

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Мищак І.*

Внесення змін до Конституції України щодо зменшення кількості народних депутатів.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**.....8

**КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**.....9

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*П. Островський*, Рубрика: Місцеве самоврядування vs Офіс президента: як може змінитись Конституція.....11

*Р. Лозинський*, Українська правда: Які зміни вносять до Конституції – для централізації чи дестабілізації?.....12

*В. Безгін*, Українська правда: Децентралізація: реформа vs міфи.....14

*Ю. Вишне夫斯基*, Деловая столица: Конституция для Путина. Какие риски несет новая децентрализация от Зеленского.....16

*А. Торбіч*, Четверта влада: Судова реформа Зеленського остаточно заблокована: хто у цьому винен і що робити.....18

*Л. Семішоцький*, Закон і Бізнес: Чи зможе КС визнати неконституційним скорочення ВС і промовчати щодо ліквідації ВСУ?.....20

*А. Бекмірзаєва*, Закон і Бізнес: Номінальна позиція.....22

*Л. Головата, А. Кудрявцева, І. Селянінов*, «Час. Підсумки тижня» «5 канал»: Зе-формат судової реформи: вдале перезавантаження чи небезпечне скорочення.....25

*С. Студенников*, Судебно-юридическая газета: Суд присяжних: чому реформа може затягнутися.....27

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....31

**ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**.....36

*Мельниченко В.*

Конституція України від Зеленського: жодного цілісного бачення.....36

*Мельниченко В.*

Депутатська недоторканність: чи варто радіти перемозі?.....41

*Єзеров А.*

Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ.....44

*Вилков С.*

Ми не можемо відмовитися від адвокатської монополії, оскільки її як такої не існує.....47

Висновок Центру політико-правових реформ з питань, порушених у конституційному поданні Верховного Суду щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 94, п. 3 ч. 3 ст. 135.....52

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія.....65

Швейцарія.....65

Російська Федерація.....65

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

## Внесення змін до Конституції України щодо зменшення кількості народних депутатів

**Ч**исельність народних депутатів України є предметом суспільних дискусій практично з перших років незалежності нашої держави. Незважаючи на різні думки й аргументи, нинішня кількість парламентарів – 450 – була підтримана під час ухвалення Конституції України 1996 року та зафіксована в ст. 76 Основного Закону держави. Проте затвердження такої кількості народних обранців конституційною нормою все одно залишило питання відкритим. Надалі, із загостренням економічної й політичної кризи в державі, зменшенням рівня довіри до парламенту в цілому та численними випадками пропуску народними депутатами пленарних засідань, голосуванням за інших осіб тощо набула поширення точка зору про доцільність зменшення кількості парламентарів, оскільки їх чисельність не має прямого відношення до ефективності законодавчої діяльності, проте істотно впливає на вартість щорічного утримання законодавчого органу.

Як відомо, питання врегулювання кількості депутатів парламенту на конституційному рівні в Україні має понад столітню історію. Зокрема, відповідно до ст. 28 Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року вибори до парламенту – Всенародних Зборів – мали бути впорядковані так, щоб один депутат припадав приблизно на сто тисяч осіб. Певні норми представництва депутатів від кількості населення були запроваджені і в перших конституційних актах радянської України. Так, згідно зі ст. 24 Конституції УСРР верховний орган влади УСРР – Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів – складався з делегатів, обраних Всеукраїнським з'їздом рад і округовими з'їздами рад, з розрахунку: від міських і селищних рад – один делегат на кожні 10 000 виборців, а від сільських – один

делегат на кожні 50 000 осіб. Відповідно до ст. 21 Конституції УРСР 1937 року Верховна Рада УРСР обиралася громадянами УРСР по виборчих округах на строк 4 роки за нормами: 1 депутат на 100 000 населення. Надалі за Конституцією УРСР 1978 року Верховна Рада УРСР складалася з 650 народних депутатів, а в 1989 році її чисельність було зменшено до нинішніх 450. Таким чином, кількість у 450 парламентарів була запроваджена в умовах кризи радянської політичної системи напередодні розпаду Радянського Союзу.

Ідея зменшення чисельності народних депутатів України активно пропагувалася наприкінці 1990-х років і певною мірою була пов'язана з боротьбою за владу між Президентом України та Верховною Радою. Зрештою, питання кількості членів парламенту було винесене на всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року, проведений відповідно до Указу Президента України від 15 січня 2000 року «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Як свідчать дані Центральної виборчої комісії, за схвалення питання «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» проголосували 26 730 432 із 29 694 861 особи, які взяли участь у голосуванні з цього питання. Отже, за зменшення чисельності народних депутатів України висловилися 91,1 % громадян, які брали участь у голосуванні, що, до речі, було найвищим показником підтримки серед усіх чотирьох питань, які виносилися на всеукраїнський референдум. Проте результати всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року так і не були імplementовані в національне законодавство.

Подальші пропозиції змін до Конституції України в частині зменшення кількості народних депутатів України звучали із вуст політиків переважно як складова передвиборного піару. Разом із тим зменшення кількості парламентарів було передбачено в ряді проектів Конституції України, розроблених окремими політичними силами. Так, відповідно до проекту Національної Конституції, затвердженого XVIII з'їздом ВО «Свобода» 2007 року, парламент – Національна Рада України – складається з 300 депутатів. Ще меншу кількість парламентарів пропонує проект Конституції України, підготовлений Харківською правозахисною групою у 2012 році, який передбачає двопалатні Національні Збори України, де нижня палата – Палата депутатів – обирається громадянами України у складі 200 депутатів, а до верхньої палати – Палати регіонів – входять від Верховної Ради АР Крим три сенатори, від обласних рад та Київської міської ради – по два сенатори. Схожі пропозиції можна побачити ще в кількох проектах Основного Закону держави, які так і не були розглянуті парламентом. Тож, як правило, ідеї про зменшення чисельного складу Верховної Ради України продовжували обговорюватися й дискутуватися в експертному середовищі, маючи при цьому незмінну підтримку серед широкого загалу.

Із запровадженням в Україні інституту електронних петицій громадяни держави отримали можливість звертатися до вищих органів державної влади та місцевого самоврядування із власними пропозиціями, які, на їхнє переконання, потребують невідкладного вирішення. Одним із таких звернень і стала петиція про необхідність скорочення чисельності парламентарів. Так, 22 травня 2019 року Костянтином Сокуреном на Офіційному інтернет-представництві Президента України було зареєстровано електронну петицію № 22/053544-еп «Зменшення кількості депутатів Верховної Ради України до 100 осіб», метою якої автор назвав «економію коштів і зменшення тягара для українців». Упродовж одного місяця вона

набрала необхідну кількість – понад 25 тис. підписів. 11 липня 2019 року було оприлюднено відповідь Президента України на електронну петицію, в якій Глава держави Володимир Зеленський підтвердив «стурбованість суспільства порушеною проблемою та необхідністю її розв'язання», а також вказав, що «встановлений Конституцією України склад Верховної Ради України обумовлений не тільки навантаженням на Державний бюджет України, а й низкою інших критеріїв, зокрема чисельністю населення, кількістю виборців, виборчою системою, структурою парламенту тощо», а тому наголосив, що «вирішення питання щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України потребує виваженого, ґрунтовного аналізу та наукового підходу» та буде передане на розгляд консультативно-дорадчого органу при Президентові України – Комісії з питань правової реформи.

29 серпня 2019 року Президент України Володимир Зеленський зареєстрував у Верховній Раді як невідкладний законопроект № 1017 «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)». Законопроектом, серед іншого, пропонується внести зміни до ст. 76 Конституції України, зменшивши кількість народних депутатів України з 450 до 300. У пояснювальній записці до проекту такі зміни обґрунтовуються необхідністю оптимізації роботи парламенту та ефективного виконання ним своїх функцій. Крім того, представляючи проект Закону в парламенті, представник Президента України в Конституційному Суді України Федір Веніславський зауважив, що коли була закріплена в 1996 році норма Конституції про кількісний склад народних депутатів України, населення держави становило більше 50 мільйонів. Нині чисельність населення України істотно скоротилася, тож відповідного скорочення потребує й представництво народу у Верховній Раді, а зменшення кількості народних депутатів України призведе до суттєвої економії бюджетних коштів на оплату праці народних депутатів України, відзначив



Федір Веніславський. При цьому цифру 300 народних депутатів він обґрунтовував якраз даними всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року.

Як засвідчила дискусія в парламенті під час обговорення президентського законопроекту 3 вересня 2019 року, більшість народних обранців не заперечувала проти зменшення чисельності членів парламенту. Зокрема, представник фракції Політичної партії «Опозиційна платформа – за життя» Нестор Шуфрич наполягав на зменшенні складу парламенту до 225 осіб, а деякі парламентарі взагалі твердили про достатність і 100 народних депутатів. Водночас висловлювалися застереження щодо поспішності підготовки законопроекту без широкого суспільного обговорення, яке народний депутат від фракції «Голос» Ярослав Юрчишин порівняв із «намаганням впихнути народу України й Українській державі гарячі щойно з печі пиріжки, які не остигли». Своєю чергою, народний депутат Антон Яценко запропонував винести питання повторно на всеукраїнський референдум. Крім того, народні депутати України хоча й категорично не заперечували проти зменшення кількості членів парламенту, проте вимагали чітких роз'яснень щодо термінів запровадження відповідних конституційних змін, вказуючи на неприпустимість такого зменшення до проведення чергових виборів. У зв'язку з цим та з метою врегулювання статусу парламенту IX скликання, як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, пропонується Розділ XV «Перехідні положення» Конституції України доповнити пунктом 17 такого змісту: «17. Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України». Зрештою, 3 вересня 2019 року законопроект було підтримано депутатами фракцій «Слуги народу» та, частково, «Батьківщини» й направлено на висновок Конституційного Суду.

Своєю чергою, Конституційний Суд України 16 грудня 2019 року у Справі № 2-251/2019(5583/19) за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України дійшов висновку, що запропоновані законопроектом зміни не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, не передбачають скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Таким чином, згідно з порядком внесення змін до Основного Закону Верховна Рада України на наступній сесії може остаточно ухвалити рішення про зміну Конституції та зменшення чисельності народних депутатів до 300 осіб.

У зв'язку з цим у черговий раз активізується дискусія про кількість членів парламенту, необхідних для забезпечення ефективної роботи законодавчого органу держави й захисту прав громадян. Політики й експерти нерідко вдаються до аналізу зарубіжного досвіду представництва громадян у парламентах та пошуку й обґрунтування оптимальної, на їхню думку, чисельності народних депутатів.

У цьому контексті варто відзначити, що світова практика не знає якихось універсальних механізмів чи стандартів представництва народу в законодавчому органі. Для прикладу, у Сполучених Штатах Америки, населення яких становить понад 325 млн осіб, діє двопалатний парламент – Конгрес, у верхній палаті якого – Сенаті – налічується 100 депутатів, у нижній – Палаті представників – 435 депутатів. У Федеративній Республіці Німеччина, кількість жителів якої перевищує 63 млн осіб, до Бундестагу нинішнього скликання обрано 709 депутатів (їхня кількість змінюється за результатами виборів). Загалом на європейському континенті найбільша кількість парламентарів у Великій Британії.

Прикметно, що чисельність британського парламенту також не є постійною через зміни чисельності Палати лордів, однак загальна кількість парламентарів становить близько 1400 осіб. Таким чином, чисельність депутатів Верховної Ради України є меншою за представництво народу в законодавчому

органі перелічених держав. Водночас є чимало країн, в яких при більшій кількості населення депутатів менше, порівняно з Україною. Більш докладно чисельність членів парламентів різних держав можна побачити на інфографіці, представленій на аналітичному порталі «Слово і Діло»:



Джерело інфографіки: аналітичний портал «Слово і Діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/29/infografika/polityka/zelenskyj-proponuye-skorotyty-kilkist-nardepiv-skilky-deputativ-inshyx-krayinax>

Отже, як уже зазначалося, нині немає чітких критеріїв представництва громадян у парламентах ні за кількісними показниками пропорційності від складу населення, ні від політичних сил, ні за іншими ознаками, хоча окремі європейські парламенти надають певну кількість місць для представників національних меншин (наприклад, у Хорватії їм надається 8 мандатів, у Вірменії – 4).

Разом із тим спроби виробити універсальну формулу парламентського представництва та відповідні критерії пропонуються різними конституціоналістами й політологами. Деякі з цих проектів набули певної популярності. Так, громадянська мережа ОПОРА звертає увагу на правило кореня куба, розроблене естонським політологом Рейном Таагепера, який разом із колегою Метью С. Шугартом встановив,

що розмір найбільшого національного законодавчого органу на сьогодні має тенденцію до кубічного кореня населення – числа, яке при подвійному множенні на себе дає популяцію населення, яке має право голосу. Математичне вираження цього правила таке:  $y = 3\sqrt{x}$  (де  $y$  – чисельність депутатів, а  $x$  – кількість населення країни). За цією формулою оптимальним для України є близько 358 депутатів, Польщі – 336, Німеччини – 434, а США – 585 чи 685 (залежно від того, чи рахувати сенаторів як представників держави, чи безпосередньо громадян)<sup>1</sup>. Отже,

<sup>1</sup> Яким чином визначається кількість депутатів парламенту в інших країнах? Громадянська мережа ОПОРА. 2019. 18 вересня. URL: <https://www.oporaua.org/news/parliament/19480-iakim-chinom-viznachaietsia-kilkist-deputativ-parlamentu-v-inshikh-krayinakh>

пропоновані нині конституційні зміни щодо чисельності народних депутатів є ближчими до наведеного показника.

У контексті нинішньої дискусії щодо чисельності депутатів парламенту варто звернути увагу й на відповідні європейські тенденції. Схожі з українськими аргументи про доцільність зменшення складу парламенту для економії бюджетних коштів на утримання законодавчого органу лунають у багатьох країнах. При цьому окремі держави вдалися до практичного втілення зазначених ідей. Так, 2018 року рішення про скорочення чисельності депутатів на третину ухвалив парламент Франції. Зокрема, кількість депутатів верхньої палати – Сенату – буде зменшено з 348 до 244, а нижньої палати – Національної асамблеї – з 577 до 404. Реформу буде втілено в життя під час парламентських виборів 2022 року. Також у жовтні 2019 року парламентська більшість італійського парламенту схвалила рішення про зменшення чисельності парламентарів з 945 до 600. Зокрема, чисельність верхньої палати – Сенату – буде зменшено з 315 до 200 осіб, а нижньої палати – Палати депутатів – з 630 до 400 осіб. Відповідні зміни планують реалізувати вже після чергових виборів, які відбудуться в 2023 році.

Таким чином, внесення змін до Конституції України щодо зменшення чисельності народних депутатів з 450 до 300 загалом відповідає суспільним очікуванням, які підкріплюються соціологічними

опитуваннями та були підтверджені під час всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Опосередкованим свідченням цього стала також дискусія у Верховній Раді України під час обговорення проекту змін, під час якої представники парламентських фракцій, навіть тих, які не підтримали законопроект, висловлювалися за зменшення кількісного складу законодавчого органу держави. При цьому зменшення кількості парламентарів певною мірою відповідає європейським тенденціям, доказом чого є рішення про зменшення кількості депутатів у Франції та Італії. Разом із тим, попри гіпотетичне зменшення витрат на утримання законодавчого органу держави, скорочення чисельності парламентарів несе і певні загрози. Зокрема, в Україні склалася певна традиція, коли представники органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування звертаються до народних депутатів від певного округу для координування і відстоювання інтересів цих територій на державному рівні, забезпечення надання субвенцій і дотацій із державного бюджету тощо. Так само із зменшенням чисельності народних депутатів і запровадженням пропорційної системи виборів постає загроза зменшення безпосередніх контактів парламентарів із виборцями через мережу громадських приймалень та скорочення виїзду парламентарів на місця для безпосереднього ознайомлення з ситуацією, що може негативно позначитися на захисті прав і свобод громадян у цілому.



## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Керівництво «Слуги народу» спільно з президентом та іншими фракціями вирішили зняти з розгляду і доопрацювати з урахуванням пропозицій опозиції законопроект про децентралізацію влади. Про це заявив глава фракції «Слуга народу» Д. Арахамія.

За його словами, таке рішення ухвалили після переговорів з главами парламентських фракцій і груп, а також консультацій з президентом В. Зеленським (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237538/>). – 2020. – 16.01).

Президент В. Зеленський направив до Верховної Ради новий законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади.

Про це повідомив нардеп, член комісії з питань правової реформи при президенті і представник Зеленського в Конституційному Суді Ф. Веніславський.

«Кілька тижнів проходили змістовні і гарячі дискусії щодо законопроекту змін до Конституції, який робить децентралізацію реальною. Перш за все, важливо було почути позицію місцевих громад, заради здатності і майбутнього розвитку яких, власне, і робиться реформа.

В результаті, президент направив до парламенту новий вдосконалений проект з урахуванням найбільш важливих пропозицій з боку місцевого самоврядування і громадськості», – наголосив він (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/28/7236101/>). – 2019. – 28.12).

14 січня 2020 року Верховна Рада України попередньо схвалила проект закону «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)» (реєстр. №1028), який був внесений 29 серпня 2019 р. Президентом України. Постанова про попереднє схвалення цього законопроекту отримала 249 голосів (з 226 необхідних). Остаточне ухвалення цього законопроекту

щонайраніше може відбутися в лютому 2020 р. та потребуватиме щонайменш 300 голосів.

Законопроект пропонує доповнити статтю 85 Конституції України, яка передбачає повноваження Верховної Ради України, новим пунктом: «створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів».

Нагадаємо, що експерти ЦППР вже неодноразово наголошували на тому, що ця законодавча пропозиція не має ані позитивного, ані негативного контексту та є беззмістовною за своєю суттю, оскільки на сьогодні вже існують подібні допоміжні органи, які забезпечують здійснення Верховною Радою України своїх повноважень (Апарат Верховної Ради України, Інститут законодавства ВРУ). Також варто згадати, що суддя у відставці Мельник М.І. в Окремії думці до Висновку Конституційного Суду України щодо цього законопроекту від 29.10.2019 р. зазначив, що об'єктивної потреби у створенні додаткових органів Верховної Ради України через внесення змін до Конституції України немає (*ЦППР* (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874125-verhovna-rada-ukrayini-poperedno-shvalila-zakonoproekt-pro-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-schodo-konsultativnih,-doradchih-ta-inshih-dopomigenih-organiv-verhovnoyi-radi-ukrayini>). – 2020. – 14.01).

14 січня 2020 року Верховна Рада України попередньо схвалила проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)» (реєстр. № 1013), внесений 29 серпня 2019 р. Президентом України. Постанова про попереднє схвалення цього законопроекту отримала 295 голосів (з 226 необхідних). Остаточне ухвалення цього законопроекту щонайраніше може відбутися в лютому 2020 року та потребуватиме щонайменше 300 голосів.

Законопроект пропонує внести зміни до статті 131-2 Конституції України, залишивши

адвокатську монополію виключно на здійснення захисту осіб від кримінального обвинувачення, та викласти її в такій редакції:

«Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура.

Незалежність адвокатури гарантується.

Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом.

Виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення».

Нагадаємо, що адвокатська монополія була запроваджена в 2016 році при проведенні судової реформи. Експерти ЦППР не підтримували

запровадження цієї монополії через прогнозовані проблеми забезпечення правничої допомоги внаслідок збільшення вартості послуг адвокатів, недостатню кількість адвокатів у сільських місцевостях, необґрунтованість вимоги щодо представництва юридичних осіб та органів державної влади і місцевого самоврядування виключно адвокатами. У зв'язку з цим ЦППР підтримує попереднє схвалення цього законопроекту (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874122-verhovna-rada-ukrayini-poperedno-shvalila-zakonoprojekt-pro-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-schodo-skasuvannya-advokatskoyi-monopoliyi). – 2020. – 14.01).*

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд України заблокував поетапне збільшення пенсійного віку для окремих категорій осіб.

Він визнав неконституційними положення закону № 213 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року, повідомляє пресслужба суду.

Закон стосувався тих, хто працює у шкідливих умовах. КС визнав, що люди, які погоджувалися на таку працю через можливість отримання окремих пільг, мали об'єктивні очікування щодо права виходу на пенсію раніше.

Після внесення змін законом № 213 їх право виходу на пенсію на певних умовах було звужено. КС розцінив це як погіршення їх юридичного становища щодо права призначення пенсії.

Рішення Конституційного суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Gazeta.ua (https://gazeta.ua/articles/economics/\_konstitucijnij-sud-vedav-pidnyati-pensijnij-vek-dlya-pracivnikiv-nashkidlivih-robotah/948573). – 2020. – 24.01).*

Велика палата Конституційного суду України перейшла до закритої частини пленарного засідання у справі розгляду закону №1008,

яким вводиться судова реформа президента В. Зеленського. Про це повідомляє пресслужба Конституційного суду.

Зазначається, що під час засідання Суд заслухав пояснення постійного представника Верховної Ради України у Конституційному суді України Ольги Совгирі, голови Вищої ради правосуддя Андрія Овсієнка, члена Вищої ради правосуддя Олексія Маловацького, а також заключні виступи всіх учасників конституційного провадження.

Велика палата КСУ дослідила матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшла до закритої частини для ухвалення рішення.

Нагадаємо, 16 січня Велика палата КСУ розпочала розгляд справи за конституційним поданням Верховного Суду. У розгляді справи було оголошено перерву у зв'язку з тим, що постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України О. Совгіря не ознайомила з матеріалами справи (*Zik.ua (https://zik.ua/news/2020/01/21/sudova\_reforma\_zelenskoho\_konstytutsiinyi\_sud\_pereishov\_do\_zakrytoi\_chastyny\_dlia\_ukhvalennia\_rishennia\_955959). – 2020. – 21.01).*

21 січня представниця Верховної Ради в Конституційному Суді України (КСУ)

О. Совгіря запропонувала КСУ об'єднати в одну справу розгляд судових реформ п'ятого президента Петра Порошенка і чинного глави держави В. Зеленського. Про це повідомляє LB.ua.

Вона сказала про це на засіданні КСУ, який розглядає подання Верховного Суду (ВС) України щодо конституційності окремих положень закону Зеленського.

Совгіря зазначила, що Європейський суд із прав людини розглядає скаргу низки суддів ВС, що підлягає ліквідації в межах реформи судоустрою 2016 року.

Судді КСУ вирішили розглядати цю пропозицію в закритому режимі.

Голова суду В. Данішевська висловила протидію об'єднання двох справ. Вона підкреслила, що вони зараз на різних стадіях розгляду і мають різний предмет розгляду (*Гордон (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-predstavnik-radi-v-ksu-zaproponovala-objednati-rozgljad-sudovih-reform-poroshenka-i-zelenskogo-1483682.html>). – 2020. – 21.01*).

Конституційний Суд відкрив провадження щодо умов пенсійного забезпечення держслужбовців, а також щодо обов'язкової сплати ЄСВ підприємцями та самозайнятими особами, які тимчасово не отримують прибутку.

Про це повідомила уповноважений Верховної Ради з прав людини Л. Денісова у Facebook (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2844540-konstitucijnij-sud-vidkriv-dva-provadženna-za-podannami-denisovoi.html>). – 2019. – 24.12*).

Голова фракції «Слуга народу» Д. Арахамія заявив про те, що відкликав законопроект №2691 «Про внесення змін до закону України «Про регламент Верховної Ради» щодо вдосконалення законодавчої процедури», який сам і зареєстрував 27 грудня. За його словами, положення проекту закону не відповідають Конституції України.

«Я сьогодні відкликав цю версію регламенту, тому що було багато питань щодо конституційності деяких норм. Зокрема, обмеження щодо 45 депутатів, коли мова йде

про скасування постанови. Це може бути розцінено як порушення конституційних прав», – повідомив Арахамія.

Він запросив по два представники від кожної парламентської фракції та групи для того, щоб доопрацювати законопроект.

«Ми вирішили взяти по два представники з кожної фракції та доопрацювати законопроект, щоб не було звинувачень, що «монобільшість» змінює регламент під себе. Ми хочемо відпрацювати це з іншими фракціями, щоб у нас була узгоджена версія нового закону про регламент, тому що його треба міняти, тому що він реально архаїчний», – додав Арахамія.

Документ пропонує внести зміни до регламенту Верховної Ради щодо вдосконалення законодавчої процедури. Зокрема, встановити обговорення проект законів за процедурою першого, другого чи третього читання під час пленарних засідань щотижня у вівторок та середу.

У четвер, згідно з законопроектом, проводилися б голосування за документи за процедурою першого, другого чи третього читання, за результатами здійснення установчої, організаційної, контрольної чи інших функцій парламенту. Також у четвер пропонувалося розглядати пропозиції щодо усунення неузгодженостей чи неточностей у прийнятому законі, розгляд законів, повернутих президентом України.

У документі прописано голосування щодо кожної пропозиції та правок при розгляді законопроектів у другому читанні, якщо їх підтримає не менше однієї третини народних депутатів.

Згідно з відкликаним проектом закону, головний комітет голосував би щодо врахованих пропозицій після закінчення голосування за відхилені ним пропозиції. Не допускалося б і внесення ідентичних пропозицій і поправок до законопроекту. Законопроектом Арахамії пропонувалося без голосування вносити в порядок денний сесії документи, які президент визначив як невідкладні.

У разі скасування рішень Радою про прийняття в цілому невідкладного законопроекту відповідний документ можуть

внести на розгляд парламенту не менше 45 депутатів, президент або Кабмін. Також пропонувалося вносити альтернативний проєкт закону не пізніше, ніж через 7 днів після подання депутатами такого законопроєкту. До повторного першого читання – не пізніше, ніж через 5 днів з дня направлення на повторне перше читання відповідного законопроєкту.

Під час підготовки невідкладного проєкту закону до другого читання пропозиції та поправки до нього пропонувалося вносити в 7-денний строк після дня прийняття законопроєкту за основу. При підготовці до повторного другого читання у 5-денний строк після дня попереднього другого читання.

Також у відкликаному документі йшлося про те, що Рада за поданням відповідного комітету

визначала б порядок розгляду невідкладних законопроєктів, щодо яких надійшло підписане письмове подання про їх підтримку більшістю депутатів від конституційного складу парламенту.

Після того як завершиться попередній розгляд невідкладного проєкту закону або його доопрацювання, його повинні внести до порядку денного найближчого засідання Ради. Документ розглядатиметься позачергово з обговоренням за скороченою процедурою, якщо парламент не прийме рішення про його розгляд за процедурою повного обговорення (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/arahamiya-vidklikav-zakonoprojekt-pro-zminu-reglamentu-radi-cherez-nevidpovidnist-konstituciyi-335744\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/arahamiya-vidklikav-zakonoprojekt-pro-zminu-reglamentu-radi-cherez-nevidpovidnist-konstituciyi-335744_.html)). – 2020. – 16.01).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### П. Островський, Рубрика: Місцеве самоврядування vs Офіс президента: як може змінитись Конституція

**П**ам'ятаєте, під час Майдану українці спостерігали за оновленнями карт? Коли обласні, міські та районні ради заявляли про політичну підтримку вимог Майдану. Тоді депутати багатьох місцевих рад пішли на сміливий крок і заявили свою політичну позицію проти монополії Партії регіонів та свавілля режиму Януковича. Саме такі спогади з 2014-го, такі флешбеки у мене сьогодні.

Важливі події відбуваються саме зараз, і мене дивує, чому це не топ-тема у ЗМІ. Бо це вплине на життя кожного українця, а в медіа цьому приділяється занадто мало уваги. Мова йде про проєкт змін до Конституції України в частині децентралізації, запропонований Офісом президента. Щоправда від представників місцевого самоврядування частіше можна почути назву цього процесу «ДОцентралізація», оскільки в проєкті повноваження місцевих рад суттєво звужуються, і з'являється новий суб'єкт – префект (довірена особа Президента з широкими повноваженнями). Префекта ніхто не обирає, але він може призупинити будь-яке рішення місцевої ради, яке вважає незаконним.

Загалом, там багато змін, в яких особисто я бачу більше ризиків, ніж переваг. Але повернемося до карти і до подій, які відбулися сьогодні. А сталося дві важливі події.

Опубліковано вже другу заяву керівників місцевих рад та експертів з розвитку місцевого самоврядування. Абсолютна більшість мерів обласних центрів, багато керівників міських та сільських громад досить різко розкритикували доопрацьований проєкт змін до Конституції України щодо децентралізації влади №2598 авторства Володимира Зеленського і зазначили, що його пропозиції несуть великі загрози для місцевого самоврядування.

Ось короткий виклад заперечень від мерів до президентського проєкту змін до Конституції:

1. Інститут «префектів» є інструментом політичного тиску офісу президента на місцеве самоврядування. Префект отримає можливість втручатись в повноваження місцевих рад і зможе зупиняти акти місцевого самоврядування. Це зменшує вплив громади на процес ухвалення рішень.
2. Зменшуються фінансові гарантії місцевого самоврядування. Голови місцевих



рад бачать ризик обнулення здобутків бюджетної децентралізації, оскільки тепер держава не гарантує фінансування делегованих нею повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, спорт). Таким чином, бюджети розвитку місцевих рад можуть залишитись порожніми. А це призведе до падіння якості послуг для мешканців громад та зменшує потенціал для процвітання.

3. Зміни урізають повноваження голів місцевих рад, руйнуючи систему стримувань і противаг. Ради міських та сільських об'єднаних громад будуть підпорядковуватись радам округів (це укрупнений аналог райрад). Існує великий ризик, що ради округів будуть конфліктувати з радами підпорядкованих об'єднаних громад за розподіл повноважень. Крім того, в Конституцію не прописується перелік повноважень рад об'єднаних громад, що дає можливість їх зменшувати простою більшістю, 226 голосами. Ці фактори перекреслюють головну мету децентралізації – повсюдність спроможних громад, щоб кожен громадянин міг якісно отримувати публічні послуги від місцевого самоврядування на рівні своєї громади.

Автори звернення рекомендують доопрацювати цей законопроект із залученням представників місцевого самоврядування. У

разі, якщо у сесійній залі будуть лобіювати поточну версію проекту Конституційних змін, підписанти закликають депутатів голосувати проти цього закону. Та вже комітет ВР з питань місцевого самоврядування в турборежимі проголосував за цей законопроект. У першому читанні його можуть прийняти вже до кінця січня.

Я розумію, що в Офісі президента хочуть підсилити свій вплив на місцеве самоврядування, і розраховують що депутатська більшість в турборежимі це підтримає. Але мені здається, там сильно прорахувалися і недооцінюють масштаби протестної активності проти урізання повноважень місцевого самоврядування. Чому я ставлюсь до цієї заяви серйозно? Бо тільки мери облцентрів-підписанти заяви, представляють 6,7 мільйонів виборців і відповідають за функціонування міст, в яких ці виборці живуть. Загалом, за даними Держреєстру виборців, зараз нараховується 35,5 мільйонів виборців (включно з окупованими територіями).

Першу заяву підписали ще більше мерів та інших стейкхолдерів. Вони всі проти того, щоб місцеве самоврядування ламали через коліно. І я підозрюю, що діло не обмежиться заявами (*Рубрика (<https://rubryka.com/blog/mistseve-samovryaduvannya-yak-mozhe-zminyutys-konstytutsiya/>). – 2020. – 14.01*).

## Р. Лозинський, Українська правда: Які зміни вносять до Конституції – для централізації чи дестабілізації?

**П**роєкт змін до Конституції щодо централізації влади та дестабілізації України під час війни. Погодьтеся, так було б чесніше.

На вітрині президентського законопроекту №2598 – децентралізація, але всередині – багато протилежних речей, які ми, за задумом авторів, маємо швиденько придбати по акції разом з кількома справді корисними.

Звісно, якщо винести на вітрину весь справжній зміст, це ніхто не купить. Але давайте глянемо, що саме ми з вами побачили б на вітрині, якби нас не намагались обдурити.

Узурпація влади президентською вертикаллю  
Автори законопроекту №2598 пропонують запровадити повну централізацію, без всяких там «де-».

Суть пропозицій – дати главі держави право зупиняти повноваження обраних мерів та місцевих рад без рішення суду. Звісно, «за наявності порушення Конституції чи ризиків безпеці». Але майже кожне гуманітарне рішення місцевих рад можна прив'язати до конституційних прав на доступну освіту чи безкоштовну медицину. Або будь-що інше притягнути за вуха.

Тобто, якщо раніше тільки голови обласних і районних держадміністрацій були вертикаллю



президента, то тепер Зеленський чи його наступник матиме всі важелі для прямого шантажу будь-якого міста чи містечка, будь-якої громади в разі нелояльності до політики команди влади. Звісно, якщо ці небезпечні зміни буде прийнято.

Впровадження нового феодального ладу

Пропонується впровадити поняття «префект» – це такий собі наглядач за дотриманням законності у прийнятих рішеннях органами місцевого самоврядування.

Чи він потрібен? Можливо. Дійсно, широкі повноваження віддаються місцевому самоврядуванню, і попервах точно буде багато помилок. За дотриманням законодавства, напевно, потрібен нагляд.

Але є великий ризик створити новий феодальний лад, якщо в Конституції не буде чітко прописано вичерпних повноважень префектів. Важливе слово – «вичерпних», бо в нову редакцію Конституції президент закладає префекту дуже розмиту норму: «здійснює інші повноваження, визначені законами України».

Що це означає? Що монобільшість може додати префекту будь-які інші, практично безлімітні повноваження одним лише голосуванням у 226 голосів.

Підготовка до федералізації

Поняття «область» законопроект №2598 залишає, але вичерпний перелік областей Президент пропонує з Конституції прибрати.

Тобто у той же день, коли така редакція Конституції набуде чинності, монобільшість може задля політичної доцільності об'єднати окремі райони Донецької та Луганської області в одну. Для цього вистачить лише 226 голосів, адже конституційний запобіжник у 300 голосів буде знято.

На неодноразові запитання «Навіщо?» представники Зе!команди лише заспокоюють, що «ліквідувати області не будемо». Але ми, у фракції «Голос», давно пропускаємо кожен закон через так званий «фільтр Януковича»: моделюємо, чи хотіли б ми такий закон за умови правління Професора та уряду на чолі з Азаровим.

Закони і, тим більше, Конституція – це не тимчасові правила і не іграшка. Це – основа

формування держави як інституції, і їх не можна креслити під кожну нову владу. Яка б вона хороша не була. Бо завтра придуть інші й матимуть розв'язані руки для зловживань та узурпації, як це вже було.

Конституцію не дарма називають Основним законом. Це – найважливіша угода між народом та державою як інституцією. Наприклад, конституція Сполучених Штатів отримала лише 27 поправок-доповнень за понад 230 років з дня прийняття. Тоді як у нас монобільшість за перші чотири місяці роботи парламенту вже вісім (!) разів ініціювала зміни до головного закону держави.

Послаблення національної безпеки під час війни

Чому небезпечно змінювати Конституцію в часи війни? Питання риторичне.

Насправді під час воєнного стану прямо заборонено змінювати Основний закон. Але, коли писали закон про воєнний стан, ще не могли уявити, що гібридна війна може тривати роками, будучи не оголошеною.

Ситуативні зміни у структурі держави, впроваджені на вимогу країни-агресора під час війни, – це щонайменше гра на стороні агресора. І ці аргументи Зе!команда справедливо ігнорує, бо ні пояснити, ні виправдатись тут неможливо – можна тільки спробувати відмовчатись, сподіваючись, що це пройде непоміченим.

Але ж ми з вами помітили, правда?

\* \* \*

Тому нам недостатньо вітринної мішури, ми не сприймемо найгарнішим чином прикрашену зраду (справжню, без лапок).

І сподіваємось, що президент дослухається до справедливих зауважень громадськості, місцевого самоврядування, експертів і депутатського корпусу. Зніме ініційовані зміни до Конституції з розгляду та переподасть їх, забравши всі небезпечні моменти. Аби в січні без жодних застережень ми всіма фракціями могли підтримати дійсно потрібні для країни зміни і створили передумови для ефективного завершення процесу децентралізації в Україні (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/26/7235885/>). – 2019. – 26.12).

## В. Безгін, Українська правда: Децентралізація: реформа vs міфи

**П**овноцінний запуск децентралізації в Україні потребує змін до Конституції. Та щойно було зареєстровано президентський проєкт – ці зміни блискавично обросли здогадками та міфами, які розповсюджують ласі на політичні дивіденди опоненти.

Головною «страшилкою» є те, що Верховна Рада зможе змінювати територію областей, або ж перелік населених пунктів що до них входять. Але, на жаль, ніхто не замислюється, що такі зміни парламенту доступні й нині, і для цього потрібно всього 226 голосів. Та, як бачите, більшості цього точно не треба (бо ж скористалися б такою можливістю вже давно).

Натомість нам потрібен повноцінний і грамотний запуск реформи, щоб люди навіть у найменших селах відчули реальні зміни.

Тому, аби розвіяти хмари сумнівів і страху над цілком адекватними змінами до Конституції, пропоную розвінчати головні міфи, створені тими, хто зловживає політичними заявами.

З 2014 року в Україні триває реформа децентралізації. Без жодного перебільшення – одна з ключових в країні. Оскільки від неї залежатиме нова мапа адміністративно-територіального устрою, формат відносин між громадами та центром, якість та кількість надання послуг, які чи не щодня отримують українці.

Не дарма над децентралізацією активно працювали як попередні уряди, так і чинна влада на всіх рівнях. І як результат – понад 11,7 млн громадян вже об'єднались у 1029 ОТГ по всій Україні. А в цей же час Міністерство та профільний комітет ВР в режимі нон-стоп проводять публічні консультації щодо перспектив планів областей та законодавчих ініціатив, які мають завершити поточний етап реформи в 2020-му максимально ефективно.

Зміни до Конституції це єдиний шлях?

Успішне завершення децентралізації потребує змін до Конституції. Багато хто сперечається з цією думкою. Та щоб утвердити верховенство права, без змін до Конституції, будемо відвертими, не обійтись.

По-перше, чинне законодавство не оперує таким поняттям як «громада», тому функції адміністративно-територіальних одиниць базового рівня нині виконують географічні утворення – міста, селища та села.

По-друге, виконавчу владу на обласному і районному рівнях й досі здійснюють місцеві держадміністрації. Це обмежує незалежність рад та змішує функції держави і місцевого самоврядування.

Погодьтеся, ці два аргументи вже вказують на необхідність змін основного Закону.

У той же час цілком очевидно є можливість «обходу» в нашій країні навіть найчіткіших законів. Тому ми маємо «план Б» (як завершити реформу на випадок, якщо під час голосування за конституційні зміни, політична доцільність у парламентській залі візьме гору над державницьким мисленням).

Більше того, саме такий план підтримують деякі провідні експерти. А його реалізацію паралельно з «планом А» ми вже розпочали.

Та, як би там не було, політики нової генерації, на моє переконання, мають сфокусуватись саме на інституційних підходах.

Основні міфи щодо проєкту змін до Конституції

Над текстом проєкту №2598, що зареєстрував президент Володимир Зеленський, працювали більше 4 місяців найкращі конституціоналісти країни. Концепція змін була презентована громадськості за 2 місяці до його реєстрації.

Однак, цей факт не зупинив вічних критиків, які в пошуках політичних балів готові «завалити» будь-яку, навіть настільки важливу для України, ініціативу.

Тому пропоную проаналізувати декілька найпоширеніших міфів про вже доопрацьовану редакцію законопроєкту.

1) Кажуть, що префект «вб'є» місцеве самоврядування, а сама концепція є моделлю централізації та обмежень.

Це, як мінімум, виглядає дивно, враховуючи, що новий підхід передбачає створення у

місцевих рад власних виконавчих органів замість РДА та ОДА, що представляють державну владу.

Префект у свою чергу в жодному разі одноосібно не вирішує питання законності дій органів місцевого самоврядування. Він звертається від імені держави в суд, де, посилаючись на закони, аргументує свою позицію, а суд вже приймає остаточне рішення.

2) Особливий статус для окупованих територій? Однозначно ні.

Україна є унітарною державою, і це засадниче положення Конституції. Жодної згадки про особливості Донецької, Луганської областей чи їхніх територій немає, на відміну від проекту змін до Конституції 2015 року.

Натомість пропонується норма, яка каже, що виключно законом як актом вищої юридичної сили визначається статус громади, округи, області, Автономної Республіки Крим, міста Київ та Севастополь.

Фактично, ця норма каже, що Рада має ухвалити окремі закони, а саме:

– загальний: про засади адміністративно-територіального устрою, яким відповісти на питання, що таке «громада», «округ» і «область» (всі чекають його ще з моменту незалежності, бо в досі діє Указ Президії ВР УРСР №1654-X);

– особливі: про міста Київ та Севастополь.

Це структурує систему законодавства та унеможливить будь-які прояви сепаратизму, адже місцева влада просто не зможе маніпулювати.

Отже, підґрунтя для закону про особливий статус Донбасу чи навіть потенційного інструменту для його впровадження у пропозиціях президента немає.

3) Виключення переліку областей із Основного Закону веде до федералізації держави.

Ця теза шокує своєю маніпулятивністю, адже навпаки, цей перелік у Конституції свідчить про потенційну «суб'єктність» областей, їхній особливий статус, тому це властиво саме федераціям, а для унітарних держав – це недопустимо, це спадок радянського минулого, який треба прибирати.

Відверто кажучи, змінювати територію області, її розташування, перелік населених пунктів Верховна Рада може і при чинній редакції Конституції. Двома голосуваннями по 226. Наявність переліку захищає лише назву області. Але чи треба суспільству такий захист, якщо назва, наприклад, містить згадку одного з організаторів Голодомору? Питання риторичне.

#### Наступні кроки

Сподіваюсь, що на цьому тижні парламент відправить президентський законопроект №2598 до Конституційного Суду, який перевірить його на відповідність Основному Закону.

Якщо КСУ дасть «зелене світло», далі буде два голосування: у 226 та 300 голосів.

Я вірю, що децентралізація зможе об'єднати Верховну Раду, а народні депутати мобілізуються, адже майбутнє найуспішнішої української реформи буде саме в наших руках.

Після цього, триватиме робота над низкою законопроектів, спрямованих на нормативне забезпечення реформи, таких як нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про префекта, закон про службу в органах місцевого самоврядування.

І ця робота буде вестись у максимально відкритий спосіб. Але про це – трошечки пізніше (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/01/13/7237213/>). – 2020. – 13.01).

## Ю. Вишневский, Деловая столица: Конституция для Путина. Какие риски несет новая децентрализация от Зеленского

Создается механизм, с помощью которого после местных выборов пособники оккупантов получают контроль над облсоветами Донетчины и Луганщины.

«Слуги народа» решили отправить в Конституционный суд новый законопроект Владимира Зеленского №2598 «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)». Это уже второй вариант законопроекта №2598. Первый был внесен в парламент 13 декабря и вызвал жесткую критику с разных сторон, в том числе и на страницах «ДС». Ожидалось, что он будет отправлен в КСУ не позже 19 декабря, однако факапы его разработчиков, возглавляемых руководителем президентского Офиса Андреем Богданом, были столь серьезны, что пришлось отказаться от этих планов и готовить исправленный вариант.

Мы очень кратко перечислим основные отличия нового законопроекта №2598 как от первоначального варианта, так и от действующих норм Конституции. И начнем мы с того, что записано в самом конце проекта.

Когда будут местные выборы

Этот закон вступит в силу на следующий день после опубликования. Далее в течение 60 дней должен быть принят закон об административно-территориальном устройстве Украины (в первоначальном варианте этот срок указан не был), а затем в течение 90 дней должны быть проведены первые местные выборы глав громад, депутатов советов громад, окружных, областных советов. Итак, дата местных выборов – не позже 150 дней, т. е. пяти месяцев, после того как законопроект №2598 станет законом.

Если бы 19 декабря был отправлен в КСУ первоначальный вариант, то при условии расторопности КСУ можно было бы успеть принять проект 226 голосами в январе и окончательно 300 голосами на третьей сессии нынешнего парламента, которая откроется 4 февраля. В таком случае можно было

бы успеть провести местные выборы на несколько месяцев раньше, чем 25 октября, – дата очередных местных выборов, согласно законодательству, действующему сейчас.

Однако первое голосование по новому варианту проекта №2598 будет возможно только на третьей сессии, а окончательное принятие 300 голосами – уже на четвертой сессии, которая начнется 1 сентября. Это означает, что Зе-команда будет вынуждена поставить крест на планах досрочных местных выборов. Наоборот, местные выборы придется проводить уже после 25 октября – в промежутке с декабря 2020-го по февраль 2021-го.

Что сделают с Донетчиной и Луганщиной

Первоначальный вариант проекта №2598 изъясил из статей Конституции все упоминания о Севастополе. Но эта новация вызвала слишком большой резонанс. Стали звучать подозрения о том, что Зе-команда хочет вообще отказаться от Севастополя в обмен на какие-то коврижки от Путина. В новом варианте Севастополь упоминается наряду с Киевом в трех статьях (92, 118, 133).

Однако осталась неизменной другая новация, не менее опасная. По какой-то причине, которую Богдан не раскрывает, Зеленскому понадобилось убрать из ст. 133 Конституции перечень областей. Предполагается, что он появится в законе об административно-территориальном устройстве, но это плохое оправдание. Возникает возможность изменить этот перечень и, например, добавить в него новые области всего лишь 226 голосами, которые достаточны для внесения изменений в закон, тогда как для изменения Конституции необходимы 300 голосов нардепов.

Оптимисты намекают на якобы планы Зе-команды разделить Днепропетровскую область на две – Днепропетровскую и Криворожскую. Реалисты подозревают, что цель более серьезная – располовинить Донетчину и Луганщину на оккупированные и неоккупированные части. Тогда местные выборы в ОРДЛО окажутся



фактически способом легитимизации фейковых «народных советов ДНР и ЛНР». Опасность этого весьма высока.

### Дадут ли автономию ОРДЛО

С вопросом о перечне областей связан вопрос об их статусе. Зеленский по-прежнему хочет переписать на свой лад пункт 16 части первой ст. 92 Конституции. Сейчас этот пункт говорит, что исключительно законами Украины определяются «статус столицы Украины; специальный статус других городов». Зеленский хочет вместо этого записать, что исключительно законами Украины определяются «статус административно-территориальных единиц; статус города Киева как столицы Украины и города Севастополя в системе административно-территориального устройства Украины».

Эта хитрая формулировка означает, что теперь Верховная Рада сможет предоставить особый статус любой области, а также любым округам (которые вводятся вместо районов) и громадам (в частности, городам). Нужно будет лишь принять соответствующий закон.

Для ОРДЛО это уже обещано Путину. Напомним, что вскоре после саммита нормандской четверки 9 декабря министр иностранных дел Украины Вадим Пристайко анонсировал, что к следующему саммиту «нам необходимо выполнить определенное домашнее задание», включающее «вопрос особого статуса».

Если Зе-команда пойдет по этому пути, то вряд ли она остановится. От нее можно ждать особого статуса не только для ОРДЛО, но и для отдельных районов Закарпатья, Буковины, Одесчины и т. д.

### Как коллаборантов пустят в облсоветы

Если Донетчина и Луганщина все же не будут располовинены, тогда возможна другая беда: облсоветы этих двух областей окажутся под контролем сепаратистов. И механизм для этого будет заложен в избирательную систему.

Проект №2598 в своем новом варианте предлагает дополнить ст. 141 Конституции нормой о том, что «порядок избрания депутатов

окружных и областных советов обеспечивает равное представительство громад в пределах соответствующего округа, области и определяется законом». В первоначальном варианте проекта было записано то же самое, только без слова «равное». И это слово все меняет.

Избирательный кодекс, действующий с 1 января 2020 г., говорит, что выборы депутатов облсоветов «проводятся по системе пропорционального представительства по открытым избирательным спискам». Теперь от этой избирательной системы придется отказаться, ибо после принятия проекта №2598 она будет противоречить Конституции. После приведения кодекса в соответствие с Конституцией областные депутаты будут избираться не по партийным спискам, а в громадах. Все громады будут иметь в облсовете равное представительство – например, по пять депутатов.

Можно не сомневаться, что на выборах в ОРДЛО мандаты депутатов облсовета получат исключительно коллаборанты, т. е. пособники оккупантов. И они окажутся в Донецком и Луганском облсоветах главной силой.

Напомним, что Зеленский перед саммитом нормандской четверки уже объявил о необходимости во время местных выборов провести также и выборы в ОРДЛО. «Само ощущение того, что мы одна страна и что там наши люди, должно начинаться с этого момента. Выборы местные проводятся одновременно по законам Украины на всей территории Украины. Да, это наша идея», – сказал он.

### Кто воспользуется децентрализацией

Согласно проекту №2598 полномочия местных советов существенно расширятся. Областные и окружные советы (а также Киевграда) создадут собственные исполкомы, в то же время областные и районные госадминистрации (а также КГГА) не позднее 1 марта 2021 г. будут ликвидированы. Вместо них будут назначены префекты, которые станут следить за соблюдением Конституции и законов на соответствующих территориях.

В проект заложены предохранители, призванные уберечь от совсем уж печальных



сценариев типа решений Донецкого и Луганского облсоветов о выходе этих областей из состава Украины и обращения «Путин, помоги!». В ст. 144 Конституции будет записано, что президент имеет право по представлению префекта временно приостановить полномочия председателя громады, совета громады, окружного, областного совета в случае принятия ими акта, не соответствующего Конституции Украины. Конституционный суд должен будет рассматривать этот вопрос не дольше семи календарных дней, и если он признает спорный акт неконституционным, то, как гласит законопроект, «Верховная Рада Украины по представлению Президента Украины досрочно прекращает полномочия председателя громады, совета громады, окружного, областного совета». После этого

должны быть назначены внеочередные выборы.

Но как раз на Донбассе Зеленский вряд ли посмеет воспользоваться своими полномочиями. Особенно если ему пригрозит Путин. Скорее можно ждать репрессий против любых других областей и Киева, если там вдруг начнутся майданы против зрады центральной власти. Неудобные мэры и местные советы будут низлагаться один за другим в строгом соответствии с новыми нормами Конституции.

И напоследок. Все это – не досужие гадания о туманном будущем, а то, что будет запрограммировано в Конституции на ближайший год (*Деловая столица* (<https://www.dsnews.ua/politics/domashnee-zadanie-ot-kremlya-kak-zelenskiy-podpravit-konstitutsiyu-14012020220000>). – 2020. – 14.01).

## А. Торбіч, Четверта влада: Судова реформа Зеленського остаточно заблокована: хто у цьому винен і що робити

13 січня, останній день подання заявок на конкурс до Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Однак ще 2 січня минув кінцевий термін для делегування міжнародних експертів у конкурсну комісію, яка мала б обирати нових членів ВККС.

Міжнародники відмовилися брати участь в імітації судової реформи. Це означає, що конкурс до кваліфікаційної комісії суддів провалений, повідомляє Центр протидії корупції.

7 листопада 2019 року набув чинності закон, який ініціював президент Володимир Зеленський. Цей закон поклав початок масштабним змінам в судовій владі. Однак Вища рада правосуддя (ВРП), яка була відповідальна за імплементацію закону, повністю викривила та провалила її.

– Саме ВРП несе повну відповідальність за провалений конкурс до кваліфікаційної комісії суддів. Марно сподіватись, що члени ВРП раптом передумають і погодяться на чесні правила проведення конкурсу.

Тому я не бачу іншого органу, крім Парламенту, який може перезапустити цей

конкурс та дати шанс на початок справжньої судової реформи, а не її імітації, – каже експертка Центру протидії корупції Галина Чижик.

Експертка Центру протидії корупції Галина Чижик вважає, що лише Верховна Рада може перезапустити судову реформу.

Нагадаємо, у жовтні Верховна Рада проголосувала за судову реформу, яка пропонувала повністю перезавантажити ВККС та створити етичну комісію. Ця комісія мала б ініціювати звільнення недоброчесних членів ВРП, ВККС та суддів Верховного Суду.

Так, повноваження попереднього складу ВККС, відповідального за провал кваліфікаційного оцінювання суддів та призначення недоброчесних суддів до Верховного Суду, було припинено.

Закон визначив, що новий склад ВККС треба обрати на відкритому та прозорому конкурсі за участі міжнародних експертів, які матимуть вирішальну роль у визначенні переможців.

За законом, нову ВККС мали створити до лютого 2020 року. Однак цілий місяць

ВРП саботувала виконання закону, а в грудні затвердила положення, яким заблокувала конкурс.

Це положення повністю нівелювало роль міжнародних експертів в конкурсній комісії, визначивши за ними формальну роль.

За задумом ВРП, замість того, аби аналізувати інформацію про кандидатів та оцінювати їх поведінку на доброчесність, конкурсна комісія має збирати довідки та підтверджувати кожен свою оцінку офіційними документами.

Більше того, члени ВРП змусили міжнародних експертів підтверджувати свою кваліфікацію та компетентність.

Тож міжнародні експерти відмовились легітимізувати своєю участю цей так званий конкурс та не номінували експертів до складу конкурсної комісії до 2-го січня 2020 року.

Експерт з питань діяльності органів суддівського врядування, юрист, член правління фундації DEJURE Р. Маселко, у своєму дописі на фейсбук-сторінці, пояснює що закон Зеленського, який розпочав нову судову реформу, в першу чергу, передбачив перезапуск ВККС.

За його словами, щоб нова ВККС не стала копією ліквідованої, було передбачено, що вона обирається спеціальною конкурсною комісією за участі міжнародників.

Експерт із питань роботи органів суддівського врядування Роман Маселко вважає що судова реформа Зеленського остаточно заблокована. Також із закону забрали квотний принцип та перевагу суддів. Це мало б нарешті вирішити

проблему, коли перевіряти доброчесність суддів мав орган, де більшість мали такі ж судді з сумнівною репутацією.

– Тобто був шанс обрати якісно нову ВККС та розпочати справжню реформу, – пояснює експерт. – Але Вища рада правосуддя повністю викривила і вихолостила усі позитиви закону.

Р. Маселко пише, що ВРП затвердила такі правила конкурсу, які надають перевагу суддям, дозволяють недоброчесним легко стати переможцями, а роль міжнародників зведена до мінімуму.

На думку експерта, справжні агенти змін, які будуть сприяти, а не перешкоджати очищенню та оновленню судів, НЕ мають жодних шансів потрапити до ВККС.

– Це чергова імітація з наперед визначеним результатом, – підсумовує Роман Маселко.

Докладно про те, як українські судді знайшли спосіб заблокувати своє очищення (відео), показує [dw.com](https://www.dw.com). У відеоролику пояснюють, як ВРП фактично переписала закон і додала свої умови.

Зокрема, ВРП вирішила, що оцінювати кандидатів потрібно лише за «офіційними джерелами». А аргументувати – за стандартами кримінального права.

Тобто, без вироку суду, комісія не зможе поставити під сумнів кандидата, який приховує свої статки або живе значно дорожчим життям, ніж його офіційні доходи (*Четверта влада (https://4vlada.com/sudova-reforma-zelenskogo-ostatochno-zablokovana-hto-u-tsomu-vynen-i-shcho-robyty). – 2020. – 13.01).*

## Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Чи зможе КС визнати неконституційним скорочення ВС і промовчати щодо ліквідації ВСУ?

**К**оли йдеться про чужі гріхи, ми судді, а коли про свої – адвокати. Цей відомий вислів добре ілюструє підхід до оскарження реформи суддівського врядування зразка 2019 року, подання щодо якої почали розглядати в Конституційному Суді.

### Європейська ідентичність

Наміри нової влади перебудувати верхівку судової влади наразилися на неабияку критику, насамперед – із боку Верховного Суду. У листопаді минулого року Пленум ВС схвалив конституційне подання, в якому розкритикував ключові положення закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 №193-ІХ.

На обґрунтування своєї позиції раз у раз наводилися посилання на рекомендації європейських інституцій та закріплену в Конституції «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського курсу». Причому згадка про європейськість повторюється в поданні, наче «амінь», тричі.

У решті все виглядає доволі переконливим та аргументованим. Скорочення штату ВС порушує принцип незмінюваності суддів, а надмірне навантаження, що виникне після цього, – принцип доступу до суду. Зменшення окладів посягає на суддівську незалежність. Новий порядок формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів не відповідає міжнародним стандартам, бо відсутня вимога, аби більшість у складі цієї комісії становили судді, обрані їхніми колегами.

Крім того, у ВС вирішили, що Комісія з питань доброчесності та етики, яку планується утворити із залученням міжнародних експертів, також посягатиме на незалежність української Феміди, бо має надто широкі повноваження. Адже вона, на думку ВС, перетворюється на дисциплінарний орган при ВРП, залучається до

вирішення питання про звільнення членів ВРП, ВККС і навіть моніторитиме доброчесність самих «верховників». А анонімні звернення щодо вчинення суддею дисциплінарного проступку можуть стати інструментом безпідставного переслідування, цькування та залякування служителя Феміди.

Отже, маємо цілих 8 блоків претензій щодо неконституційності закону №193-ІХ. Якщо не брати до уваги історичного аспекту, то можна їх беззастережно підтримувати та відстоювати.

### На хиткому фундаменті

Так, уже перше твердження, що конкурсні добори до ВС були проведені «відповідно до принципів прозорості, об'єктивних критеріїв здійснення судових повноважень, з акцентом на здібностях і досвіді» й отримали схвалення з боку Ради Європи, виглядає дещо далеким від конституційного права. Та й такого статусу, як «прозора обраний», для судді не передбачено. До того ж починаючи з 2011 р. всі процедури добору також визнавалися європейцями прозорими та справедливими.

Принаймні спірним виглядає твердження, що «звільнення суддів ВС зі своїх посад означає втручання органу законодавчої влади у склад законно сформованого конституційного органу».

Адже дотепер у КС розглядається подання Пленуму ВСУ щодо конституційності ліквідації цієї установи. У цій справі, навпаки, доводиться, що сам ВС не був утворений відповідно до Конституції.

Якщо аргументи ВС, наведені в першому блоці подання, перекласти на ситуацію з примусовим переведенням суддів ВСУ та вищих спеціалізованих суді, то вони будуть так само актуальними. Але у 2016 р., ще до того, як стати «прозоро обраними», члени ВС намагалися не згадувати про принцип незмінюваності, коли йшлося про колег із ВСУ. Проте цю засаду потрібно було відстоювати ще 4 роки тому, аби сьогодні не вибудовувати логіку на хиткому фундаменті.

Так само мовчали й тоді, коли суддів нижчих інстанцій масово притягували до дисциплінарної відповідальності за участю тимчасової спецкомісії в рамках відновлення довіри до судової влади. Ті висновки європейських організацій, що цитуються в поданні, були прийняті не вчора. Проте у 2014–2015 рр. ті, хто був на верхівці судової ієрархії, не згадували про них, коли погоджувалися з можливістю притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів за участю фактично «вулиці».

Комісія з питань доброчесності та етики принаймні за складом є більш професійною та неупередженою. Але має рацію ВС, що вона дійсно не може бути дисциплінарним органом, бо «такий склад органу, уповноваженого на притягнення судді ВС до дисциплінарної відповідальності за вчинення діянь, що є підставою для звільнення його з посади, не відповідає міжнародним стандартам правосуддя». Хоча комісія, як і ТСК, лише ініціює питання, а рішення про накладання стягнення прийматиме ВРП.

Також уже цей ВС відмовився вносити подання до КС щодо дискримінації в оплаті праці суддів, що виникла після переходу від мінімальної зарплати до «розрахункової величини», хоча в підсумку це також призвело до зменшення винагороди. Може, тому, що закон не стосувався окладів суддів ВС? Чи є європейські принципи, що поширюються тільки на суддів найвищої інстанції?

#### Гнучкість позицій

Подання Пленуму ВС було схвалено в листопаді минулого року, а в грудні свою думку з приводу спірних положень закону №193-IX висловила Венеціанська комісія. Її погляд подекуди розходиться з твердженнями ВС.

Наприклад, у ВК не вбачають загрози судовій незалежності в тому, що тимчасово діятиме орган, який наглядатиме за членами ВРП, ВККС та ВС. І якщо в поданні стверджується, що членів ВРП має звільняти лише суб'єкт призначення, то ВК, навпаки, «вітає, що ВРП відповідає за звільнення своїх членів». Та й не можуть у ВС не знати, що ні Президент, ні Верховна Рада, які призначають по

2 члени ВРП, не можуть їх звільняти, оскільки такі повноваження не застережені за ними в Конституції.

Претензії у «венеціанців» є тільки щодо деяких процедурних моментів, зокрема надто стислих строків для звільнення та, власне, участі членів комісії в голосуванні. Тут ВК логічно вважає, що вони мають бути усунені від участі в прийнятті рішення, яке ініціювали.

Так само вітається, що як тимчасовий захід реалізовані попередні рекомендації ВК стосовно залучення міжнародних експертів. Щоправда, побажання стосувалися формування антикорупційного суду. Тож ВК відзначає, що така система не повинна бути постійною, оскільки «може порушувати питання конституційного суверенітету».

Щоправда, це вже виглядає не як стандарт, а як виняток саме для України. Бо суверенітет не може порушуватися навіть тимчасово заради будь-якої мети. Тому або слід визнати, що міжнародні експерти були всупереч Конституції залучені до добору суддів ВАКС, або можна на певний час закрити очі на Основний Закон і включати таких осіб до складу будь-яких конкурсних чи наглядових комісій, причетних до формування судових органів.

Також не вдалося знайти у висновку ВК прямого підтвердження позиції, нібито більшість у ВККС також має належати суддям, обраним їхніми колегами. Таку вимогу, як правило, поширюють на ради правосуддя. Та й узагалі європейські інституції не настільки категоричні у висновках, як змальовано в поданні, аби не допускати певних національних особливостей.

Отже, перед суддями КС стоїть дуже складне завдання. Треба дати відповіді на поставлені в поданні Пленуму ВС запитання й водночас промовчати щодо неконституційності реформи 2016 року та інших законодавчих актів останніх років, що перетрушували вітчизняну Феміду. Хіба що, перефразувавши 7-му заповідь, доведеться закріпити твердження, що всі судді є рівними, але «прозора обрані» судді ВС – рівніші... (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/140969-chi\\_zmozhe\\_ks\\_viznati\\_nekonstituciynim\\_skorochnennya\\_vs\\_i\\_pro.html](https://zib.com.ua/ua/140969-chi_zmozhe_ks_viznati_nekonstituciynim_skorochnennya_vs_i_pro.html)), – 2020. – 18-24.01).



## А. Бекмірзаєва, Закон і Бізнес: Номінальна позиція

**Я**к зазначають у Вищій раді правосуддя, це перший прецедент в історії України, коли створення державного органу несе в собі серйозний конституційний конфлікт. Ідеться про формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка мала б з'явитися вже у лютому. Втім, не з'явиться...

Посли доброї волі

Нагадаємо, що законом «Про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності органів суддівського врядування» №193-IX було передбачено низку важливих змін щодо формування ВККС. Так, законодавці одним розчерком пера припинили повноваження членів ВККС та запровадили нові правила формування та діяльності суддівських органів.

Представники ВРП занепокоєні через чутки, які поширюються щодо їхньої діяльності. Тож спробували переконати журналістів, що звинувачення у тому, нібито ВРП не вчиняє жодних дій, а також затягує певні процедури, не відповідають дійсності.

Навпаки, у максимально стислі строки (з огляду на складну процедуру формування) ВРП намагається створити органи, передбачені чинним законодавством. Проте не все в її руках. Адже маємо вже другий прецедент в історії України, коли формування державного органу потрапляє у залежність від доброї волі міжнародних партнерів.

Так, одна із ключових новел закону – формування ВККС самою ВРП. Проте, незважаючи на доволі складний механізм, Раді відведено лише 90 днів. Протягом цього строку вона утворює конкурсну комісію, затверджує положення про конкурс та формує персональний склад комісії.

Між правових позицій

Ще 10 грудня минулого року ВРП ухвалила положення, яким затвердила порядок проведення конкурсу до ВККС. Власне, він затверджений на виконання вимог закону №193-IX, яким були внесені відповідні зміни.

«Згідно з цими змінами ВРП є єдиним органом державної влади, який формує склад ВККС, проводить конкурсну процедуру та є відповідальним за формування якісного складу. Саме тому, розробляючи положення, ми намагалися застосувати найкращі практики та напрацювання і ВККС, і всіх державних органів, які дотичні до конкурсних процедур, щоб забезпечити прозорий та ефективний процес конкурсного добору», – наголосила член ВРП Світлана Шелест.

До початку проведення конкурсу має бути залучена конкурсна комісія, яка є допоміжним органом, як визначив законодавець. Відповідно до чинного законодавства до складу конкурсної комісії входять три особи, обрані Радою суддів з-поміж її членів, та три особи з-поміж міжнародних експертів, запропонованих міжнародними організаціями, з якими Україна уклала угоди у сфері боротьби та запобігання корупції, з-поміж міжнародних експертів, запропонованих свого часу до складу громадської ради міжнародних експертів. Тобто тоді, коли формувалася склад Вищого антикорупційного суду.

І, власне, тут хотілося б зупинитися на законодавчій конструкції складу цієї комісії. Адже закон чітко визначає суб'єктів формування конкурсної комісії.

20 грудня 2019 року РСУ визначилася зі своїми представниками та направила список до ВРП. Водночас вже 26 грудня було розпочато конкурс. Нині на 12 місць у ВККС претендують 189 осіб. Тож конкурс уже стартував.

Що ж стосується міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання корупції, то вони жодних пропозицій щодо кандидатів не надали. І все це відбувається попри те, що ВРП наступного дня після опублікування положення звернулася щодо цього питання до міжнародних експертів, які свого часу вже це робили. Втім, пропозицій досі не надійшло.

У зв'язку з цим на пленарному засіданні Рада ухвалила рішення, яким внесла зміни до положення в частині, що дозволяють



продовжити строк, необхідний для формування конкурсної комісії. «Ми маємо намір звернутися до всіх міжнародних організацій, з якими Україна уклала угоди у сфері запобігання та боротьби з корупцією», – зауважила С.Шелест. Крім цього, вона наголосила, що процедури, пов'язані із формуванням ВККС, не можуть бути миттєвими, адже деякі з них не залежать від ВРП.

Особливу увагу члени Ради приділили і спростуванню міфів, які ширяться суспільством, щодо того, що вимоги до кандидатів були надмірними. Так, С.Шелест, коментуючи ситуацію, зазначила, що вимоги були встановлені законом «Про Вищий антикорупційний суд». При доборі експертів ВККС перевіряла критерії, закладені в ст.9 закону: це і бездоганна ділова репутація, і високі моральні якості, а головне – не менш як 5 років досвіду роботи в інших країнах у певних галузях. Зокрема, процесуальне керівництво державним обвинуваченням, досвід у сфері судочинства у справах, пов'язаних з корупцією. На думку членів ВРП, такі умови запроваджені навмисно, адже особи, які ввійдуть до складу комісії, будуть своїми рішеннями впливати на суддів. Тому це мають бути справжні професіонали.

ВРП робить усе, щоб конкурс відбувся. «Ми як державний орган діємо виключно у спосіб, передбачений законом. ВРП не може зобов'язати міжнародні організації висунути такі кандидатури. Відповідно, міжнародні організації не можуть нести жодної відповідальності за невиконання умов закону. Водночас законодавець сформулював саме таку конструкцію. Тож ВРП вжила всіх заходів, щоб запросити цих експертів», – повідомив голова ВРП Андрій Овсієнко.

#### Про всяк випадок

Не вдаватися до паніки пропонують всім зацікавленим сторонам. «Якщо ми говоримо про сьогодишню ситуацію, то ВРП зробила все можливе і неможливе, щоб домогтися створення конкурсної комісії та формування кваліфікаційної комісії», – зазначив член ВРП Олексій Маловацький.

Безумовно, реалізація цього положення може зайти в глухий кут з огляду на невисунення міжнародними організаціями своїх кандидатів. Вирішити цю проблему можна і шляхом унесення змін до закону. Але, як відомо, ВРП не є суб'єктом законодавчої ініціативи, тож може лише подати консультативний висновок до парламенту.

«Втім, не варто відкидати діалог, який може відбутися внаслідок широкого обговорення цього питання. Чого, на жаль, не було, коли приймали законопроект. Тож за широкого обговорення можна було б уникнути ситуацій, які заганяють нас у глухий кут. І, крім цього, ставлять під сумнів реалізацію цих положень», – зауважив А.Овсієнко.

Як повідомили у ВРП, вони активно співпрацюють з міжнародними партнерами. Тож готові до діалогу. «Ми маємо результат, тож повинні з ним жити», – сказав О.Маловацький.

#### Час на виправлення ситуації

З огляду на проблему, яка постала перед ВРП, найліпшим рішенням вважають продовження строку, щоб міжнародні партнери змогли долучитися до формування ВККС. Продовження такого строку є цілком правомірним, адже до положення було прийнято зміни. Отже, міжнародним партнерам дали час до 5 лютого, аби вони визначилися із кандидатами до конкурсної комісії.

На превеликий жаль, ВРП не має можливості набути більше повноважень, ніж це передбачено законодавством, зокрема Конституцією. Водночас проблема співвідношення повноважень величезна.

Члени ВРП впевнені, що закон слід читати саме так, як він написаний, а не так, як цього комусь хочеться. Адже в ньому дійсно є така правова проблема. Хоча роль міжнародних партнерів часто порівнюють з іншими громадськими радами, ці порівняння мають мало спільного.

Так, у законі про ВАКС чітко визначено, що ГРМЕ мала дорадчий характер. А Комісія з питань доброчесності та етики, яка також має бути сформована при ВРП за участю міжнародних експертів, має навіть функції дисциплінарного органу.

З огляду на цю ситуацію ВРП повідомила про звернення до наукових установ та провідних науковців-конституціоналістів із питанням щодо функціонування такого органу загалом у країні, оскільки це перший прецедент. У своїх зверненнях ВРП порушує три питання.

По-перше, чи наділена ВРП у розрізі ст.131 Конституції повноваженнями щодо формування органу, до складу якого будуть обрані особи, які не є громадянами України? По-друге, чи можуть іноземні громадяни бути представлені у вищому державному органі, який має виключні конституційні повноваження? По-третє, чи відповідає це нормам Конституції і в яких випадках вони можуть бути застосовані?

ВРП отримала 4 консультативні висновки, де було висловлене негативне ставлення до створення такого органу. Так, Венеціанська комісія в п.24 свого висновку визнала створення такого постійно діючого органу посяганням на конституційний суверенітет. Тож прийняти рішення без наявності хоча б 10 цих висновків, без проміжного заслуховування позицій у Конституційному Суді неможливо. Бо це спричинить питання щодо не лише правових наслідків, але й реалізації повноважень ВРП. «Тому говорити, що процес не пішов, буде несправедливо. Процес зрушився, але ухвалити рішення без цих висновків неможливо. Тож, щоб не діяти поспіхом, ми маємо продовжити строк», – пояснив О.Маловацький.

Правові наслідки для членів ВРП за прийняття необґрунтованих рішень доволі однозначні – посягання на Конституцію та державний суверенітет. А це кримінальна відповідальність.

#### Подальші кроки

«Якщо ми будемо розуміти, що після спливу строку кандидатур не висунуто, то ми, звісно, зможемо продовжити строк. Водночас, якщо стане зрозуміло, що жодних делегатів європейські партнери не пропонуватимуть, ВРП буде змушена ініціювати ці правові питання перед парламентом та Комісією при Президентові. Відсутність ВККС шкодить усій судовій системі, адже фактично блокується прийняття великої кількості рішень, пов'язаних

не лише з конкурсом та переатестацією суддів», – наголосив очільник ВРП.

Закон №193-ІХ є одним із найважчих в сенсі розуміння волі законодавця. Тож присутніх запевнили в тому, що ВРП провела не одну нараду, щоб зрозуміти, якої мети хотів досягти законодавець, приймаючи цей акт. Члени ВРП вважають, що закон увійде не лише в історію розвитку українського законодавства, але й в підручники з конституційного права.

Пасивність міжнародних партнерів члени ВРП пов'язують передусім з нерозумінням процесу застосування закону. І Венеціанська комісія не єдина, яка надала негативний висновок. Так, на засіданні ГРЕКО, яке проводилося перед Новим роком, а також на засіданні Моніторингового комітету Ради Європи також були надані негативні висновки щодо закону №193-ІХ.

Адже у цих рішеннях чітко вказано, що утворення органів у складі конституційних органів, які мають на меті ускладнити призначення та звільнення суддів, негативно оцінюють європейські структури. «Я вперше бачу, щоб європейські партнери надавали висновки, що деякі питання вказаного закону має вирішити саме Конституційний Суд. Зокрема, до них належить питання щодо можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності членів ВРП або ВККС. Тобто Венеціанська комісія прямо вказала: вибачте, але ваш закон вимагає реагування КС. Це майже пряма вказівка», – зауважив О.Маловацький.

Тож стриманість з боку міжнародних партнерів викликана швидше нерозумінням самої процедури. Як зазначають члени ВРП, питання взаємодії між органами законодавчої та судової влади є доволі складним. Адже ми бачимо приклад Польщі, судова реформа в якій може мати наслідком питання не лише щодо її скасування, але й щодо членства Польщі в ЄС.

З огляду на складність ситуації та можливі перспективи перед членами ВРП може постати складний вибір: порушити норми Конституції чи вчинити дії, не передбачені законом. «Порушувати Конституцію, звичайно, не можна, проте нам, схоже, доведеться балансувати на межі різних норм закону», – зазначив О.Маловацький.

Головне, на його думку, – це можливість виконати норми закону тим суб'єктом, якого вони стосуються. Адже ніхто не зацікавлений у тому, щоб ситуація залишалася такою, як зараз. В будь-якому випадку ВРП доведеться приймати

складні рішення. Інакше судова система опиниться на межі колапсу (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/140978-konstitucii\\_porushuvati\\_ne\\_mozhna\\_prote\\_nam\\_shozhe\\_dovedetsy.html](https://zib.com.ua/ua/140978-konstitucii_porushuvati_ne_mozhna_prote_nam_shozhe_dovedetsy.html))). – 2020. – 18-24.01).

## Л. Головата, А. Кудрявцева, І. Селянінов, «Час. Підсумки тижня» «5 канал»: Зе-формат судової реформи: вдале перезавантаження чи небезпечне скорочення

**П**овертаємось до історії з ексберкутівцями, яких звинувачували в масових розстрілах активістів Євромайдану. Останні судові рішення в цій справі – це яскравий приклад того, що суди і досі працюють у ручному режимі. Про реформу галузі годі й говорити.

За часів V Президента вона почалася, але не завершилася. Президент Зеленський по-своєму взявся реформувати українську Феміду. Пояснив доступно – хоче поміняти суддів, щоб зайшла молода кров. Зміни взявся робити там, де вже реформа відбулася за попередньої влади. Суд Верховний. Той, який розглядає справи про вибори. А ще по «ПриватБанку». Жодних паралелей і суджень. Просто треба поміняти суддів, як сказав президент.

Імплементувати судову реформу, яка передбачає скорочення штату Верховного Суду, оновлення складу Вищої кваліфікованої комісії суддів, створює комісію доброчесності та етики, заходилися поспіхом. Незважаючи на зауваження міжнародників, запропоновану Банковою реформу парламент таки ухвалив. І ось майже через два місяці з дня ухвалення реформи Венеціанська комісія надала свої висновки щодо суддівських змін.

Європейці не вважають реформу вдалою. Нарікають, що скорочення суддів призведе до колапсу і затримки розгляду справ. Ще цікавий момент, якщо суди перезавантажують уже вдруге, значить перебування суддів на посадах залежить від волі політиків. У тонкощах судового перезавантаження розбиралася журналіст «5 каналу» Леся Головата.

До барокових інтер'єрів Кловського палацу Олена Кібенко вже звикла і сприймає їх як

робоче місце. Два роки тому вона зайшла сюди уперше, присягати на вірність народові як суддя оновленого Верховного Суду. До того, як уперше надягнути суддівську мантію, Олена була правником. Заснувала власну юридичну фірму та викладала право в Харківському Національному університеті. У 2016 році натрапила на інформацію про конкурс до Верховного Суду.

«По довідці, з якою йшла на конкурс, у мене за минулі, там за 5 років давалася оцінка, у мене дохід був п'ять мільйонів гривень», – каже суддя Олена Кібенко.

Вдало пройшла випробування, тривалістю рік, і розпочала новий амбітний марафон.

«За 2018 рік, я піднімала статистику, десь 1400 справ я особисто розглянула у складі Великої Палати. Колись там були закиди, що судді бігають марафони, беруть участь у конференціях. Я порахувала для себе. Всі мої заняття, тренування бігові, йде десь 2% мого робочого часу, на конференції десь до 8% і все інше – це підготовка до роботи зі справами», – розповідає суддя.

Верховний Суд – це остання інстанція, яка ставить крапку в усіх судових спорах України. Зокрема і щодо виборів. Тут розглядають касаційні справи проти президента, уряду, суддів, олігархів. За все відповідальні дві сотні суддів. Із 230 тисяч поданих справ за два роки у Верховному Суді розглянули 150. Але на початку вересня для касації почався період турбулентності. Президент Володимир Зеленський анонсував чергову судову реформу.

Почав з реформованого Верховного Суду. Тут запропонував удвічі скоротити кількість суддів, а також на третину урізати їм

зарплату. Кілька разів голова Верховного Суду Валентина Данішевська намагалася зустрітися з президентом. Каже: безрезультатно. Тому свої застереження, що звільнення верховних суддів позбавляє українців доступу до правосуддя, висловлювала вже у Верховній Раді, перед голосуванням у турбо-режимі за зміни до законодавства. На виступ їй виділили хвилину.

Монобільшість, не чекаючи висновків Венеційської комісії, на них посилається.

«Було рішення Венеційської комісії по Молдові. Було зменшено кількість суддів Верховного Суду. Венеціанська комісія сказала, що в них з цим окей. Насправді зараз система дає величезний спротив», – висловився депутат «Слуги народу» Андрій Жупанін.

Спротив був і в сесійній залі. Опозиція не дала жодного голосу. Та й самі «слуги народу» ледь не провалили голосування. Лише 219 голосів «за».

Вже на початку грудня Венеціанська комісія оприлюднила критичні висновки. Реформа загрожує стабільності та незалежності судової системи. Олена Кібенко розшифрує: влада не може на власний розсуд звільняти суддів, призначених довічно.

«Зараз ця реформа підвісила цих суддів і сказала: ну дивіться. Усі судді, яких попросять на вихід, вони будуть звертатися до Європейського суду з прав людини. Бо після такого висновку Венеціанської комісії, хоч якихось варіантів, що рішення буде не на користь суддів, майже відпали», – пояснює Олена Кібенко.

Якщо у Верховному, на думку Зеленського, перебір, то в судах першої та другої інстанції – критичний недобір. Бракує понад 2 тисячі суддів. Другий місяць оцінювати новобранців нікому. Адже реформа стартувала з того, що розформували вищу кваліфікаційну комісію суддів, яка екзаменує нових та переатестовує старих служителів Феміди.

На цьому наполягали експерти. Попередня ВККС провалила оцінювання служителів права, даючи зелене світло недоброчесним кандидатам на мантію. Вже за місяць 12 членів ВККС мають призначити через відкритий конкурс.

«Показала практика, що в Україні довіра є до міжнародних експертів. Воно проявилось досить непогано в Антикорупційному суді

і тому було дуже просте рішення. Давайте запропонуємо таким самим експертам вибрати нам кваліфікаційну комісію», – каже член громадської ради доброчесності Роман Маселко.

Натомість Вищу раду правосуддя, яка затверджує, звільняє чи відстороняє суддів, – не перезавантажили. При ній мають створити етичну комісію із трьома авторитетними міжнародниками. Вона скануватиме на доброчесність і кандидатів самих членів Вищої кваліфікаційної комісії, Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду.

Протягом тижня журналісти «5 каналу» просили прокоментувати у Вищій раді правосуддя, як працюватиме цей механізм, але відповіді так і не отримали.

Апогеєм судової реформи від В. Зеленського стало те, що будь-які рішення щодо конкурсу до кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя можна оскаржити у скандально відомому окружному адмінсуді Києва. Саме тут розв'язували руки силовикам під час Майдану. Поновлювали Романа Насірова, відстороняли Уляну Супрун. Забороняли переіменувувати Українську церкву Московського патріархату та відновлювали Київський. Тут скасували Націоналізацію «ПриватБанку». Ще у 2017 році окружний адмінсуд Києва мали реформувати, а по суті – ліквідувати, утім це так і не відбулося.

Окружний адмінсуд працює й нині. Правосуддя в ньому вершать непереатестовані судді. Чому вони не пройшли кваліфікаційне оцінювання, вже розслідувала Генеральна прокуратура у межах справи про так звані плівки Вовка.

Те, що сліпою українською Фемідою можна керувати, владоможці довели під час зміни запобіжного заходу для п'ятох колишніх беркутівців. Їм інкримінують вбивства 49 та поранення понад 80 майданівців 20 лютого 2014 року. До вироку колишнім силовикам залишалось пів року. Понад чотири роки справу Майдану розглядали у Святошинському суді, а спустили за два дні. Просто в залі суду поміняли прокурорів, а згодом генпрокурор наказав: беркутівців треба відпустити. На обмін (*5 канал* (<https://www.5.ua/polityka/ze-format-sudovoi-reformy-vdale-perezavantazhennia-chy-nebezpechneskorochennia-205713.html>). – 2020. – 3.01).



## С. Студенников, Судебно-юридическая газета: Суд присяжных: чому реформа може затягнутися

**В** Конституції України передбачене право на суд присяжних для всіх громадян, проте існуючий сьогодні принцип роботи цього інституту спирається на радянську практику.

Застосування застарілої практики призвело до викривлення цієї ідеї як механізму, якому можна довіряти та який дозволить звичайним громадянам контролювати прозорість і справедливість української судової системи.

Саме тому у Верховній Раді України опинилися два законопроекти: №2709 від 02.01.2020 (про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення порядку формування списку присяжних) та №2710 від 02.01.2020 (про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення участі присяжних у здійсненні правосуддя), а також два альтернативних №2709 -1 та №2710-1, відповідно, з аналогічними назвами.

Основні законопроекти є урядовими, їх подав Кабінет міністрів України, альтернативні подані народним депутатом від опозиційної фракції, проте не містять принципових відмінностей.

Законопроекти покликані нарешті запустити функціонування суду присяжних в Україні. Для цього будуть внесені зміни до деяких законів, зокрема: Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Законопроекти є комплексними, у Верховній Раді ними займаються одразу два комітети: Комітет з питань правової політики та Комітет з питань правоохоронної діяльності. Вищезазначені комітети будуть спільно опрацьовувати судову реформу у цьому напрямку.

Користуючись паузою в діяльності Верховної Ради, Мін'юст вирішив представити суспільству урядові законопроекти та спільно з депутатами та експертами провів їх презентацію.

Одразу ж виявилися проблеми, вирішувати які доведеться вже не уряду, а законодавцю.

Про що законопроекти

Автори законопроектів пропонують впровадження класичної (англосаксонської) моделі функціонування суду присяжних. Вони наголошують, що суд присяжних – це «суд факта», а не «суд права». Тобто він визначає лише питання винуватості або невинуватості підсудного.

Рішення ж щодо питань права (кваліфікація діяння, призначення покарання) буде приймати вже безпосередньо професійний суддя.

Ключовими питаннями законопроектів є:

формування списку присяжних;

склад суду присяжних;

питання підсудності суду присяжних.

Роль присяжних буде полягати у тому, щоб вирішити питання щодо винуватості чи невинуватості обвинуваченого у вчиненні кожного злочину.

Урядом пропонується формувати список присяжних територіальними управліннями Державної судової адміністрації України на підставі інформації, що міститься у Державному реєстрі виборців. З цією метою Державній судовій адміністрації нададуть право отримувати інформацію з реєстру.

Із закону будуть виключені повноваження місцевих Рад стосовно формування списку присяжних.

До списку присяжних заборонять включати представників органу, що здійснює дисциплінарне провадження відповідно до Закону України «Про прокуратуру».

Із КПК виключать норму про розгляд колегією суддів справ про злочини, за вчинення яких передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк більше десяти років.

Колегіальний розгляд справи буде здійснюватися виключно за клопотанням обвинуваченого.

При цьому прокурор, суд зобов'язані роз'яснити обвинуваченому у вчиненні злочину,



за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі, можливість та особливості розгляду кримінального провадження стосовно нього колегіально судом або судом присяжних.

Передбачається також право обвинуваченого відмовитися від суду присяжних.

Присяжних буде семеро та один запасний. При цьому викликати присяжних будуть у кількості п'ятнадцяти осіб, які визначаються автоматизованою системою документообігу суду з числа осіб, які внесені до списку присяжних (так у законопроекті).

Спочатку пропонувалося формувати суди присяжних у кількості 12 чоловік, проте вирішили, що це досить дорого, тому зійшлися на тому, що залишиться всього сім.

Існуючий порядок спільного вирішення питань, пов'язаних з судовим розглядом, судьями та присяжними скасовується, усі питання вирішуються головою.

Прокурор та потерпілий мають право заявити відвід одному присяжному без надання мотивів. Інші сторони – двом присяжним.

Усунути присяжного від участі у судовому розгляді також буде можливо за заявою учасника кримінального провадження.

В КПК вводиться термін «Напутнє слово головуючого».

Перед виходом присяжних до нарадчої кімнати для ухвалення вердикту головою звертається до присяжних із напутнім словом, у якому:

- нагадує суть обвинувачення,
- повідомляє зміст закону України про кримінальну відповідальність, що передбачає відповідальність за вчинення злочину, у якому обвинувачується особа,
- роз'яснює основні правила оцінки доказів, зміст презумпції невинуватості, положення про тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого,
- роз'яснює зміст стандарту переконання «поза розумним сумнівом».

Присяжні будуть оголошувати вердикт. Вердиктом є проголошення головою присяжних рішення присяжних, на підставі опитувального

листа щодо винуватості чи невинуватості обвинуваченого.

Якщо присяжні ухвалили вердикт про невинуватість обвинуваченого, який тримається під вартою, за розпорядженням головуючого його негайно звільняють з-під варти.

Після проголошення виправдувального вердикту присяжних головою повідомляє присяжних про закінчення їхньої участі в судовому розгляді.

Вироки суду присяжних можуть бути оскаржені лише в частині призначення покарання, звільнення від покарання та від його відбування, розв'язання цивільного позову та вирішення питань про судові витрати.

За наслідками апеляційного розгляду за скаргою на вирок суду присяжних суд апеляційної інстанції буде мати право:

- 1) залишити вирок суду без змін;
- 2) скасувати вирок повністю чи частково та ухвалити новий вирок;
- 3) скасувати вирок суду і призначити новий розгляд у суді присяжних.

Влада досі не визначилася, чи потрібно впроваджувати суд присяжних в апеляційній інстанції. Поки що це питання залишили для обговорення. Панує думка, що переглянути рішення, коли вже є рішення народу, апеляційному суду буде дуже важко.

Що може зашкодити ефективному функціонуванню суду присяжних

Строки розгляду справ у судах

Українські суди через об'єктивні та суб'єктивні фактори розглядають справи протягом досить тривалого часу. Це дратує всіх учасників судового розгляду, незалежно від інстанції та юрисдикції.

Що ж стосується присяжних, буде проблемою знайти людей, які погодяться роками брати участь у відправленні правосуддя, тим більше у всіх можуть змінюватися життєві обставини.

Ініціатор законопроекту чудово це розуміє, проте ніяких заходів пришвидшення судового розгляду у проектах не передбачив. Єдине, на що сподівається уряд, – судовий процес стане безперервним та швидким за рахунок розгляду справи не колегію суддів, а одним суддею.

Спеціальне обладнання судових приміщень  
В 2010 році урядом були затверджені державні будівельні норми щодо проектування будівель судів. Проте і ці норми вже є застарілими. В 2019 році Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України приступило до їх оновлення.

Мінрегіон навіть планував вивчити доцільність проектування в будівлях судів публічного простору (холів, вестибюлів, вхідної групи тощо) у форматі open space.

Діючі ДБН передбачають, у тому числі, приміщення для класичного суду присяжних.

Реалії здійснення правосуддя суворо відрізняються від гарних ідей та можливостей їх реалізації. Найчастіше суди розміщуються у тих же будівлях, у яких знаходилися ще в радянські часи; цими будівлями можуть бути дитячі садочки, спорудження позаминулого віку, аварійні будинки або просто кількаповерхові будівлі, де також працюють інші установи.

Судам недостатньо навіть залів судових засідань, не кажучи вже про нарадчі кімнати та приміщення для присяжних.

Можливість впливу на позицію присяжного з боку суспільства

Сьогодні спостерігається, що у багатьох резонансних випадках суспільство починає формувати власну думку щодо винуватості або невинуватості особи. У соціальних мережах, на інтернет-форумах, в блогах аналізується наявна інформація щодо резонансних справ та обговорюється якість доказової бази, яка зібрана правоохоронцями. І думка суспільства дуже часто схиляється не на користь слідства, лунають заяви громадськості про невинуватість або, навпаки, винуватість обвинувачених.

Такий вплив суспільства як на національному, так і на регіональному рівні здійснюється на професійних суддів, прокурорів, слідчих.

Неважко уявити, що медіа-простір буде впливати і на позицію присяжного, формуючи його позицію навіть до початку розгляду справи. Позбавитися такого впливу дуже важко, а повністю виключити це явище взагалі неможливо.

Ніяких запобіжників проти такого впливу законопроекти не встановлюють.

Єдине, на що сподіваються їх автори, – це на швидкість судового розгляду. На думку Олександра Банчука, одним із чинників такого впливу якраз і є невинуватості тривалість судового процесу.

Кваліфікація присяжних

Не все населення України стикалося із судовими процедурами.

Присяжним, які не є професійними юристами і кримінальний процес бачили тільки в телевізійних шоу, буде дуже складно зрозуміти, що навколо них відбувається.

Недосвідчена людина навряд чи зорієнтується у термінології, стадіях процесу, юридичних доктринах, у тому, чому одні клопотання відхиляються, а інші задовольняються, чому суд одні докази визнав, а інші проігнорував, чому зупиняється розгляд справи тощо.

Більшість справ є багатоепізодними та містять різні склади злочинів. І за кожним фактом доведеться вирішувати – визнавати особу винною чи виправдовувати.

Звичайну людину дуже легко у всьому цьому заплутати, тому проблематично не припуститися помилки.

Ніяких зобов'язань та відповідальності

Законопроекти не містять обов'язку громадян брати участь у відправленні правосуддя.

Законопроекти складені таким чином, що діяльність присяжних – нібито і не право, і не обов'язок.

Уряд не ризикнув вирішувати, що робити, коли двом присяжним заявили відвід, ще одного усунули, а один просто не з'явився в засідання.

Щоправда, такі положення не включили до законопроекту виключно тому, що були сумніви у їх відповідності Конституції. Але вже зараз зрозуміло, що це стане дуже болючою проблемою.

Фахівці висловлюють думку, що відсутність штрафних санкцій за відмову прийти на відбір присяжних призведе до проблем із формуванням колегії присяжних.

### Відсутність кадрів у судах

Мін'юст визнає цю проблему, проте сподівається на те, що закон набуде чинності лише через рік після його ухвалення. Цей рік урядовці хочуть витратити на навчання та інформаційну кампанію.

### Винагорода присяжним

Урядовий законопроект нічого не каже про винагороду присяжним. Як пояснює заступник міністра юстиції Олександр Банчук, робота присяжних сьогодні оплачується відповідно до годинної ставки судді. На його думку, це питання повинно бути врегульовано підзаконними актами.

Але з огляду на те, що розвернулися баталії між судами та державою за розмір суддівської винагороди та порядок її виплати, перспективи виплати винагороди присяжним виглядають дуже примарними.

І справа не тільки в її розмірі, а і в строках виплати, які теж залишилися за межами регулювання законопроектом. З урахуванням тривалості судового розгляду такий стан речей не може викликати стовідсоткове бажання сприяти здійсненню правосуддя.

### Небезпека тиску на присяжних та відсутність гарантій

Не вносять законопроекти ясності і в питання безпеки присяжних та у гарантії здійснення ними своєї діяльності.

При цьому в уряді та Верховній Раді знають, що існують різні моделі тиску на присяжних, у тому числі з боку держави. Виразитися такий тиск може у різних формах, як у підкупі, так і в адміністративному впливі. Але запобіжних фільтрів автори законопроекту не запропонували.

Між тим ідея із судом присяжних не буде працювати без санкцій і покарань за вплив на присяжних.

Поки що КУпАП передбачає лише відповідальність за перешкоджання явці до суду народного засідателя або присяжного. Розмір такої відповідальності тягне на суму від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, який може бути накладений лише на посадову особу.

Якщо до законодавства будуть внесені відповідні зміни, вони наберуть чинності через рік після їх ухвалення. Тож впровадження повноцінної реформи може затягнутися на роки, оскільки держава планує її впроваджувати поетапно та дуже обережно.

Уряд буде моніторити ситуацію та виправляти всі помилки, прогалини та колізії, які виникнуть у ході застосування цього інституту.

### Якої мети прагне досягнути уряд

Участь народу у здійсненні правосуддя підвищує свідомість громадян та відповідальність суспільства.

Обвинувачення та захист повинні підвищити якість своєї роботи.

Відповідальність за прийняття рішення буде покладена на плечі громадськості, а не суддів.

Позбавлення професійних стереотипів та прийняття рішень на підставі здорового глузду.

Суд присяжних буде сприйматися як «суд справедливості».

Раніше депутати презентували законопроект, спрямований на боротьбу із тиском правоохоронців на бізнес (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/159333-sud-prisyazhnikh-chomu-reforma-mozhe-zatyagnutisya>). – 2020. – 21.01).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Голова парламенту Д. Разумков заявив, що Верховна Рада може скоротити кількість народних депутатів до 300 під час наступної сесії. Про це він повідомив в ефірі телеканалу ICTV, передає Радіо Свобода.

«Думаю, що так. Є рішення Конституційного суду», – сказав Разумков на питання ведучого.

Конституційний суд у грудні 2019 року визнав конституційним законопроект, який передбачає зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300.

Третя сесія Верховної Ради дев'ятого скликання розпочнеться 4 лютого і триватиме до 17 липня (*Espresso* ([https://espresso.tv/news/2020/01/21/quotye\\_rishennya\\_konstytuciynogo\\_suduquot\\_razumkov\\_skazav\\_koly\\_rada\\_mozhe\\_skorotyty\\_kilkist\\_nardepiv](https://espresso.tv/news/2020/01/21/quotye_rishennya_konstytuciynogo_suduquot_razumkov_skazav_koly_rada_mozhe_skorotyty_kilkist_nardepiv)). – 2020. – 21.01).

Нарушення положень регламента народними депутатами нужны для продуктивности работы парламента. Об этом заявил глава Верховной Рады Д. Разумков в понедельник в эфире программы Свобода слова на телеканале ICTV.

Д. Разумков согласен, что объемные законопроекты с множеством правок требуют большего времени депутату для ознакомления с текстом, однако с другой стороны, по мнению спикера Рады, эта норма замедляет работу в ситуации, когда необходимо быстро принимать мелкие изменения в законодательство.

«Действительно, согласно Регламенту, раздаваться правки и таблицы должны за 10 дней, если вы говорите об этом. Если выходит из этой логики, то мы бы не приняли и четверть того, что мы приняли», – отметил Дмитрий Разумков (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/laws/159272-nenarushaya-reglament-ne-prinyali-b-i-chetverti-zakonov-dmitriy-razumkov>). – 2020- 21.01).

Найближчим часом на розгляд народних депутатів запропонують пакет законопроектів, які стосуватимуться народовладдя або

референдумів. Про це в етері «Свободи Слова» на ICTV сказав голова Верховної Ради Д. Разумков.

Він уточнив, що внести пакет цих законопроектів планували до другої сесії, однак не встигли їх підготувати. Йдеться про загальнонаціональні й місцеві референдуми та народне вето.

«Ми їх не ухвалили, тому що багато часу зараз приділяється робочою групою для підготовки. Я сподіваюся, що найближчим часом він (законопроект – ред.) вже буде зареєстрований і ми зможемо його розглядати у стінах парламенту й отримаємо нарешті ці закони», – сказав Разумков (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/spiker-radi-poobicyav-sho-zakonoprojekt-pro-referendum-zareyestruyut-najblizhchim-chasom>). – 2020. – 20.01).

За інформацією постійного представника президента України в АРК А. Кориневича, у проекті закону щодо внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади пропонується все ж залишити за Севастополем особливий правовий статус.

У доопрацьованому проекті закону щодо внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади у статті 133 місто Севастополь згадується як окрема адміністративно-територіальна одиниця України.

Відповідна правка була внесена за зверненням постійного представника президента України в АР Крим, яке було направлено комісії з питань правової реформи від голови робочої групи з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій в листопаді 2019 року.

«Ми залишаємося на позиції, що жодне місто України не повинно мати спеціального статусу.

Але допоки АР Крим та м. Севастополь є тимчасово окупованими територіями і обидві згадуються у резолюціях міжнародних організацій, і допоки статус Криму на рівні Конституції не змінено, видається за доцільне,



з метою дотримання сталості позиції України на міжнародній арені, залишити м. Севастополь як окрему адміністративно-територіальну одиницю у Конституції України...», – наголосив А. Кориневич (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/14/7237296/>). – 2020. – 14.01).

Представитель Президента В. Зеленского в КСУ Ф. Вениславский считает, что граждане и юристы часто злоупотребляют своими правами, обращаясь в Верховный Суд и обжалуя законное, вступившее в силу решение апелляционной инстанции. Об этом он заявил в ходе заседания Большой Палаты КСУ, аргументируя необходимость внедрения кассационных фильтров для допуска дел в Верховный Суд.

Так, в ходе рассмотрения в Конституционном Суде дела об обжаловании Верховным Судом судебной реформы Владимира Зеленского были озвучены цифры, насколько меньше Верховный Суд будет принимать к производству дел после вступления в силу закона Президента о внесении изменений в процессуальные кодексы №2314.

Как отметила представитель парламента в Конституционном Суде Ольга Совгиря, по прогнозам, после введения системы кассационных фильтров, предусмотренной законом авторства Президента, количество допущенных в Верховный Суд обращений будет значительно меньше.

В частности, по хозяйственной юстиции – до 15% от действующих заявлений, по административной – 35-40%, по гражданской – до 15%.

В своей речи Ольга Совгиря также подчеркнула: если в 2018 году из более 45 тысяч кассационных жалоб 13 тысяч, т. е. 30%, были удовлетворены Верховным Судом, то уже в первой половине 2019 года из более 22 тысяч кассационных жалоб Верховный Суд удовлетворил 8 300, то есть больше 37%.

Такая статистика, по ее словам, демонстрирует рост количества ошибочных решений в апелляционных судах.

Отметим, что ранее докладчик-судья КСУ Петр Филюк попросил главу ВС Валентину

Данишевскую как представителя субъекта, который обжалует реформу действующего Президента, уточнить, какое количество жалоб и заявлений остается не рассмотренной Верховным Судом по состоянию на 1 января 2020 и какие прогнозы по дальнейшей нагрузке.

На 1 января 2020 года было 53 тысячи нерассмотренных жалоб, отметила она. Но за 6 рабочих дней 2020 года поступило уже 2746 жалоб, то есть 457 кассационных жалоб в день. Таким образом, сегодня на рассмотрении ВС 54,3 тысячи дел.

«Как я уже говорила, на количество дел влияют не только кассационные фильтры, но и правовая традиция, возможность качественно рассматривать дела в судах первой и апелляционной инстанции, доверие к судам в целом.

50% поступающих жалоб относится к административной юрисдикции, то есть в половине случаев люди обращаются за защитой своих прав от государства», – сказала В. Данишевская (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/159305-verkhovnyy-sud-budet-prinimat-k-proizvodstvu-v-razy-menshe-del>). – 2020. – 21.01).

У Верховному суді (ВС) розповіли про наслідки, які можуть мати для роботи цієї установи передбачені так званою «судовою реформою Зеленського» нововведення.

Про це голова ВС В. Данішевська заявила вчора під час розгляду у Конституційному суді подання ВСУ щодо окремих положень судової реформи, повідомляє портал «Судова влада України».

В. Данішевська зазначила, що не було заздалегідь проведено аналізу можливого впливу цих законодавчих змін на судову владу.

Незбалансоване, необґрунтоване та свавільне втручання в діяльність судової системи означає фактичне обмеження доступу до суду через дестабілізацію діяльності судових органів, – наголосила В. Данішевська, представляючи в КСУ позицію пленуму Верховного суду.

Так, одним із найбільш спірних нововведень є скорочення складу Верховного суду з 200 до 100 суддів. За словами Данішевської, в такому

разі строки розгляду справ у ВС спочатку значно зростуть через необхідність переформатування колегій, палат та повторного розподілу справ між суддями.

Данішевська наголосила, що ВС вже сьогодні надмірно перевантажений справами. За час своєї діяльності з 15 грудня 2017 р. він отримав понад 250 тис. справ, а розглянув 192 тис. «При цьому в середньому 360 звернень ми отримуємо на день», – наголосила голова ВС.

Також, за її словами, створення у суддів враження, що політичні органи мають повноваження вирішувати, чи залишати їх на посадах, несе загрозу незалежності суду (*Ракурс (https://racurs.ua/ua/n132218-destabilizaciya-roboty-ta-znachno-dovshyy-rozglyad-sprav-u-verhovnomu-sudi-rozpovily-pro-naslidky.html)*. – 2020. – 17.01).

Суддя Конституційного суду України М. Мельник подав у відставку, повідомила пресслужба судової установи. М. Мельника вже звільнили за власним бажанням.

«24 грудня 2019 року на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України було звільнено у відставку суддю КСУ Миколу Мельника з посади судді Конституційного Суду України у зв'язку з поданням ним заяви про відставку», – йдеться у повідомленні.

Вказано, що Мельник звільнили з посади на підставі пункту 4 частини другої статті 149(1) Конституції України (поданням суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням) (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/UKRAINE/ksu-zvilniv-suddyu-mikolomelnika-334085\_.html)*. – 2019. – 26.12).

Створення міжфракційного об'єднання «за захист традиційних цінностей» викликало досить жваве, іноді з взаємовиключними аргументами обговорення на майданчиках медіа, і привернуло увагу в тому числі і відомих політиків.

Лідерка партії «Батьківщина» Юлія Тимошенко заявила, що у Конституції варто закріпити «традиційну родину», яку утворюють чоловік та жінка.

Такі слова прозвучали у виступі Тимошенко в ефірі «Свобода слова» на ICTV, передає Українська правда.

«Я до одностатевих шлюбів ставлюсь приблизно так: треба закріпити у Конституції традиційну родину, де чоловік і жінка мусять утворювати родину і жити.

Якщо у людей є інше бачення на це, то це їх особиста справа. Але робити це (легалізацію одностатевих шлюбів – УП) частиною Конституції і навпаки це підштовхувати... Я вважаю, що це просто якась дивна історія».

Так Тимошенко відреагувала на запитання, чи входить вона до новоутвореного міжфракційного «консервативного» об'єднання «Цінності, гідність, родина» та чи підтримує легалізацію одностатевих шлюбів.

За її словами, її участь у об'єднанні залежить від цілей цього утворення.

При цьому лідерка «Батьківщини» наголосила, що кожна людина має свою свободу, яку ніхто не може обмежити (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/UKRAINE/yuliya-timoshenko-skazala-yaki-shlyubi-potribno-zakripiti-v-konstituciyi-336151.html)*. – 2020. – 21.01).

Законопроект про децентралізацію, зареєстрований президентом України В. Зеленським не може зміцнити права громад, а навпаки обмежує демократичні процеси. Про це заявили посольства Канади та Німеччини в Україні.

«Зміни в Конституції щодо децентралізації мають зміцнити права громад! Новий проект не відповідає цій вимозі. Якість і консенсус важливіші, ніж швидкість!», – йдеться у повідомленні німецького посольства.

У свою чергу у Канаді закликали провести консультації для узгодження документу з Європейською хартією місцевого самоуправління.

«Канада поділяє занепокоєння багатьох голів місцевої влади, представників громадянського суспільства та експертів стосовно законопроекту № 2598, які обмежують демократичні процеси. Ми закликаємо до інклюзивних громадських консультацій стосовно змін і узгодження з принципами Європейською хартією місцевого

самоуправління», – йдеться у повідомленні посольства Канади в Києві (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/UKRAINE/kanada-ta-nimechchina-rozkritikovali-prezidentskiy-zakonoprojekt-pro-decentralizaciyu-335608.html>). – 2020. – 15.01).

20 січня Міністерство юстиції України презентувало два законопроекти, ухвалення яких забезпечить запровадження в країні класичного інституту присяжних.

Хоча Конституція України закріплює, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних, принцип їхньої роботи досі спирається на радянську практику. За словами заступника міністра юстиції Олександра Банчука, для формального виконання цієї норми Конституції суд народних засідателів у 2012 році перейменували на суд присяжних, але фактично цей інститут не є судом присяжних у класичному розумінні.

«Положення Конституції в частині суду присяжних необхідно повністю реалізувати. Недостатньо лише перейменувати суд народних засідателів на суд присяжних. Необхідно чітко розділити встановлення судом присяжних питання винуватості-невинуватості та прийняття юридичних рішень професійним суддею», – пояснив О. Банчук.

Один із законопроектів передбачає внесення змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо формування списку присяжних. Другий законопроект передбачає внесення змін до Кримінального процесуального кодексу та до закону про Державний реєстр виборців.

Ці законопроекти покликані забезпечити незалежність присяжних від головуючого судді на законодавчому рівні, що дозволить підвищити якість та ефективність роботи органів досудового розслідування та посилити змагальність сторін у процесі.

«Сподіваємося, що вже цього року запропоновані зміни будуть схвалені парламентом та вступлять в силу у 2021 році», – висловив сподівання заступник міністра юстиції.

В. Петраковський, експерт Центру політико-правових реформ, наголосив, що

суд присяжних буде одним з елементів, який якісно змінить роботу як прокурорів, так і самого суду. Наприклад, сьогодні справа в суді в кращому випадку розглядається кілька місяців, складні справи – роками. Проте суд присяжних сконструйовано таким чином, що це стане неможливим. Відповідно, швидкість і якість правосуддя тільки зросте.

«Суд присяжних – це насправді не просто зміни до закону. Це інша культура, інша поведінка й органів, і громадян, інше сприйняття і суду, й обвинувачення, і захисту, і громадян, які беруть участь у процесі. Перехід на інший рівень розвитку суспільства і ставлення до правосуддя – що це таке і як має відбуватися, – додав експерт. – Я переконаний, що цей інститут потрібно запроваджувати якнайшвидше».

Відповідно до законопроекту, суд присяжних буде здійснюватися колегією із 7 присяжних. Суд присяжних засідатиме окремо і виноситиме не вирок, а вердикт. Для цього присяжні мають відповісти на такі питання: чи була подія злочином, чи винен підсудний у вчиненні злочину.

Присяжних пропонують набирати за списками виборців. Це буде означати фактично не право громадянина бути присяжним, а обов'язок. При цьому завдання держави полягає у тому, щоб створити умови аби обов'язок був достатньо почесним, а його виконання відшкодовувалося (*ЦППР* (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874169-zaprovadgeennya-sudu-prisyagenih--tse-ne-prosto-zmini-do-zakonu,-tse-insha-kultura,--volodimir-petrakovskiy>). – 2020. – 24.01).

Які зміни до Конституції пропонує Президент України, наскільки вони потрібні і до чого призведуть у разі ухвалення – обговорювали 20 січня у Рівному під час прес-конференції «Зміни до Конституції від Президента: позитивні зрушення та підводні камені».

У перший день роботи Парламенту нового скликання Президент України подав сім законопроектів про зміни до Конституції України. У грудні було внесено ще один законопроект щодо децентралізації. Станом

на сьогодні два законопроекти попередньо схвалено, і вже в наступному скликанні ВРУ може їх остаточно ухвалити, три законопроекти отримали від КСУ негативний висновок, до двох КСУ має застереження, ще один проект Президент відкликав на доопрацювання.

Експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ Олександр Марусяк коротко охарактеризував кожний з ініційованих Президентом законопроектів про зміни до Конституції та детальніше зупинився на самому процесі їх внесення. За словами фахівця, Офіс Президента обрав шлях точкових змін до Конституції України через окремі законопроекти.

«Проте конституційна реформа без цілісної стратегії її реалізації буде неефективною, популістичною та одночасно шкідливою для верховенства права в нашій державі», – зазначив експерт.

Окрім того, О. Марусяк звернув увагу на численні порушення процедури і техніко-юридичні проблеми законопроекту щодо децентралізації, який викликав значний суспільний резонанс і був відкликаний Президентом України 16 січня 2020 р.

С. Різник, доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка, звернув увагу, що нові конституційні ініціативи Президента не обговорювалися в експертному середовищі і взагалі стали сюрпризом для багатьох фахівців. За його словами, процес внесення змін до Конституції в Україні, на жаль, усе ще закритий і часто відбувається без будь-якого діалогу з

експертним середовищем та громадянським суспільством. «Конституція – це народний документ, тому неможливо змінювати його без попереднього обговорення з громадянами», – переконаний він.

Думку науковця також підтримала виконавча директорка ВГО «Інститут «Республіка» О. Гліжинська:

«Будь-які конституційні зміни повинні обов'язково обговорюватися із суспільством, тим паче, що команда Президента Зеленського вже неодноразово підкреслювала важливість народовладдя і залучення громадян до участі в ухваленні рішень. Якщо Президент та Парламент не комунікуватимуть важливі законодавчі зміни з громадянами, вони ризикують втратити високий рівень довіри українців, який ще влітку становив понад 67%. Підтвердженням цього є вже тотальний спротив представників та експертів місцевого самоврядування змінам до Конституції щодо децентралізації».

Хоча процес внесення змін до Конституції залишається закритим, громадяни самі готові ініціювати діалог з владою. Саме на започаткування такого відкритого діалогу з громадянами та підвищення обізнаності з конституційним процесом в Україні спрямовані публічні форуми «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами», які в листопаді-лютому відбудуться в різних містах України, зокрема у Рівному – 20 січня (*Rivne.Media* (<https://rivne.media/news/u-rivnomu-obhovorili-mozhlyvist-zmin-do-konstitutsii-26843>)). – 2020. – 20.01).



## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент

### Конституція України від Зеленського: жодного цілісного бачення

Серед законопроектів президента Зеленського щодо змін до Конституції України один (про скасування адвокатської монополії) безумовно заслуговує принаймні на добре слово. Адже він спрямований на виправлення кривобокості попередніх конституційних змін. Йдеться про законопроект, остаточно ухвалений Верховною Радою 2 червня 2016 року. Тоді до Основного Закону було введено ст. 131-2, яка стосувалася адвокатури.

Зміни до Конституції України щодо адвокатської монополії: Зеленський vs Порошенко

Ймовірно, щоб виправдати цю новелу (можна подумати, адвокатура щезне, якщо про неї не згадувати в Конституції України), було передбачено, що виключно «адвокат здійснює представництво іншої особи в суді». Було встановлено і вичерпний перелік винятків для здійснення цього представництва (у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена).

Можна зрозуміти непідробну радість адвокатів, для яких державою було зарезервовано не те що золоту жилу, а справжнісінький Клондайк, але варто подивитися на проблему і з іншого боку. Поняття «особа» означає, що йдеться і про фізичних, і про юридичних осіб. Серед юридичних осіб є й органи державної влади. У деяких з них є цілі структурні підрозділи із забезпечення представництва в судах. Однак сумніваюсь, що у працівників цих підрозділів є свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. Бо з таким свідоцтвом можна було б податися і на вільні хліби, чого ж нидіти в державному апараті?

А як бути з представництвом інтересів держави у судах відповідно до цих змін? Відповідно до п. 3 ст. 131-1, внесеної тоді ж до Конституції України, прокуратура здійснює «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». То про що мова? Якщо суб'єкти державної влади опинилися у складному становищі, то як бути фізичним особам?

Конституція України передбачає, що конституційні права і свободи «гарантуються і не можуть бути скасовані» (ч. 2 ст. 22), а при «прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (ч. 3 ст. 22). Конституційний суд у рішенні від 11 жовтня 2005 року №8-рп/2005 сформулював правову позицію, за якою «зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики».

Тож положення ч. 1 ст. 55 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом» з 30 вересня 2016 року (набрання чинності конституційних змін) слід було розуміти у системному зв'язку з доповненням – якщо у людини знайдуться

кошти на адвоката, який її у цьому суді буде представляти. То чи не є це наочним зменшенням змістовних характеристик можливостей людини? І як ставитися до суддів Конституційного суду України, які благословили законопроект про внесення змін до Конституції щодо правосуддя? Зауважмо, що у тому законопроекті була ще одна новела, яка безумовно обмежувала можливості людини у порівнянні з наявним становищем, – «законом може бути визначений обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору» (ч. 4 ст. 124) – однак теж була пропущена Конституційним судом.

У цьому відношенні скасування адвокатської монополії є виправленням відверто безсоромного ставлення попередників до людини. Шкода, що окремі правники не посоромилися постати на захист корпоративних інтересів адвокатів. Вони якось не переймаються тим, що поки що чинне конституційне положення в багатьох випадках обмежує доступ особи до правосуддя, ставлячи цей доступ у залежність від матеріально-фінансових можливостей.

Водночас ініціювання та розгляд законопроекту про скасування адвокатської монополії зачепило проблему системності змін до Конституції України. Як небезпідставно зазначив у окремій думці суддя КСУ Микола Мельник, ухвалення парламентом за ініціативою глави держави діаметрально протилежних рішень не сприяє «стабілізації конституційного правопорядку, загальної суспільно-політичної ситуації в країні, правової системи держави, що особливо неприпустимо, коли йдеться про зміну одних і тих самих конституційних положень, які до того ж безпосередньо стосуються механізму захисту конституційних прав людини».

Глухий кут КСУ та зміни до Конституції України

Втручання Конституційного суду у процес внесення змін до Основного Закону вельми суттєво обмежене Конституцією України. Змістовно ці зміни не можуть передбачати «скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» або бути спрямованими

«на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (ч. 1 ст. 157).

Звернімо увагу на те, що друга вимога є дещо формальною: конституційні зміни, спрямовані на ліквідацію незалежності та порушення територіальної цілісності України, стосуються скоріше винятків – для чого ці ліквідацію чи порушення та ще й закріплювати у Конституції? Тож практично єдине, де КСУ може сказати своє вагоме слово щодо законопроектів про внесення змін, пов’язане з їх дослідженням в частині саме скасування чи обмеження прав і свобод. Знову ж таки, йдеться про права і свободи людини і громадянина, тобто про ті можливості, які надані усім людям, або усім громадянам. Обмеження можливостей, які надані певним категоріям громадян, формально вже виходять за межі компетенції Суду, хоч він на це подекуди і заплющує очі.

Конституційний суд не досліджує пропоновані новели на предмет їхньої системності, не визначає їх відповідність основним засадам державного і конституційного ладу (положенням, закріпленим у розділах I, III, XIII Конституції України). Його не цікавить позиція установчої влади на момент ухвалення Конституції – це нехай собі Верховний суд США як суд конституційної юрисдикції вивчає приватне листування батьків-засновників американської державності для коректного розуміння змісту Конституції США.

Тож у нашому випадку рахунок 4:3 на користь президента України може ще й викликати подив – чому це Суд не програв «всуху»? Зазіхання на права і свободи судді виявили у трьох законопроектах: щодо закріплення повноважень президента утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад директорів НАБУ і Державного бюро розслідувань; щодо уповноважених Верховної Ради; щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата.

Як вже зазначалося, до цих законопроектів (але не тільки до них) можна висунути цілком обґрунтовані претензії. Однак, на наш погляд, пошук скасування або навіть обмеження прав

людини є надто штучним. Хіба що розширення кількості парламентських уповноважених цілком здатне дезорганізувати здійснювану діяльність щодо захисту прав і свобод. Тим більше що розробники цього законопроекту забули відкоригувати ч. 3 ст. 55. Тож вийшло так, що уповноважені покликані захищати права і свободи усіх, але усім залишилося, як і раніше, право звертатися тільки до одного, «старого» уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Між тим, наприклад, зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи помітно обмежує можливості громадян «вільно обирати і бути обраним до органів державної влади» (ч. 1 ст. 38). В усякому випадку, значно помітніше, аніж створення Верховною Радою консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, які, навпаки, можуть розглядатися як поява додаткових можливостей брати «участь в управлінні державними справами» (ч. 1 ст. 38). Але в першому випадку КСУ констатував відсутність обмежень прав людини, а в другому їх таки відшукав.

Тож цікаві міркування Суду і окремих суддів про домірність (пропорційність), визначеність тощо, на жаль, погано накладаються на сформульовану у рішенні КСУ від 11 жовтня 2005 року №8-рп/2005 матрицю визначення того, що є звуженням змісту та обсягу існуючих прав і свобод. А між тим невдовзі Суду доведеться розглядати суттєво важливіший законопроект. Щоправда, по подібному (від президента Порошенка) вже надавався позитивний висновок КСУ (від 30 липня 2015 року №2-в/2015).

Чи можна вибратися з чужої колії?

Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (№2598 від 13 грудня 2019 року) навіть в уточненому варіанті зберігає всі сутнісні риси однойменного законопроекту №2217а від 1 липня 2015 року. З огляду на об'ємність цієї конституційної ініціативи президента Зеленського, що потребує спеціального дослідження, доречно зосередитися тільки

на двох аспектах: відмінності від «старого» законопроекту та обмеженні прав громадянина і людини.

У територіальній організації України законопроект пропонує замінити райони округами. Йдеться не про перейменування районів, а про їх укрупнення. Між тим адміністративно-територіальний поділ постає не тільки об'єктивною, але й важко змінюваною реальністю. Наочним прикладом є фактична наявність сілрад як адміністративно-територіальних одиниць, хоч у Конституції України це поняття відсутнє.

Потрібно розуміти, що адміністративно-територіальний поділ безпосередньо пов'язаний не тільки з організацією публічної влади, але й зі здійсненням цієї владою суспільно необхідних завдань та функцій. У тім числі в частині забезпечення прав і свобод. Про фактичне неблагополуччя з цим може свідчити стан справ у сфері охорони здоров'я, де конституційна гарантія права кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування – «Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена» (ч. 3 ст. 49) – може викликати хіба що відверте глузування. Тож фактичне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць (а пропозиція вилучити з Конституції назви областей свідчить про те, що це зачепить всі рівні адміністративно-територіального поділу) без додаткових інвестицій у транспортну інфраструктуру є якраз спробою конституювати вже наявне обмеження конституційних прав і свобод.

Ще один момент стосується конституювання процесу об'єднання територіальних громад. Лише за дуже формального підходу можна вважати, що цей процес не зачіпає прав і свобод, оскільки право на самоврядування реалізується у будь-якому випадку. Бо тоді можна вважати, що навіть збереження на всю Україну десятка територіальних громад (кожна у кілька мільйонів громадян) не зачіпає права на самоврядування.

Чинна Конституція України «прив'язує» самоврядування винятково до поселень. При цьому їх об'єднання Основним Законом допускається тільки для жителів сіл. Тож теперішній процес об'єднання громад є завідомо неконституційним, оскільки він стосується поселень усіх типів, а добровільність його є умовною за відсутності проведення відповідних місцевих референдумів (бо об'єднуватися мають такі жителі, а не їх представники).

Говорячи про створення більш життєздатних (спроможних – за пропонованою новелою ст. 140) суб'єктів місцевого самоврядування, не можна ігнорувати розбіжність локальних інтересів залежно від поселення. Більшу вагу в об'єднаних громадах матимуть більші за чисельністю поселення. Це напевне призведе до перетоку ресурсів від «неперспективних» поселень і провокування конфліктів.

Новела ст. 141, за якою порядок «обрання депутатів окружних і обласних рад забезпечує рівне представництво громад у межах відповідного округу, області і визначається законом» є, знову ж таки, спробою конституювати фактичні порушення положень ст. 71 Конституції України, де йдеться про рівне виборче право.

Потрібно сказати, що закони, які регламентували і регламентують місцеві вибори, не забезпечували і не забезпечують належним чином цю рівність. Але завжди зберігалась можливість їх дослідження на предмет конституційності. Включення до Конституції України згаданого положення цю можливість усуне, тому що положення ст. 71 буде тоді тлумачитися у системному зв'язку зі згаданим положенням ст. 141. Тож рівне представництво дуже відмінних за кількістю мешканців громад неминуче обернеться нерівністю представництва громадян.

Дефектність контролю префектів за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування відзначалася ще при обговоренні законопроекту 2015 року. Вже тоді йшлося про незбалансованість інтервенції держави в особі префекта і президента у здійсненні місцевого самоврядування, оскільки у разі визнання конституційності та/або законності рішень

(дій) суб'єкта самоврядування усього-навсього втрачають чинність акти репрезентантів держави. Між тим є промовистий приклад молодецьких розваг глави держави у 2008–2010 роках, коли ним було призупинено з мотивів неконституційності понад 120 актів Кабінету міністрів, а неконституційними було визнано буквально кілька актів. Можна тільки з жахом припустити, який розгاردіяш почнеться в Україні у разі прийняття таких пропозицій.

Спроба встановити конституційне обмеження строку розгляду Конституційним судом відповідних указів президента календарним тижнем є тільки сиром у мишоловці. Насамперед ця новела не дуже вписується в Конституцію України з точки зору юридичної техніки – строки розгляду інших категорій справ в Основному Законі не визначаються, регулювати всі відносини стосовно визначення конституційності потрібно у ст. 150, а не ст. 144 (зі збереженням внутрішньої логіки і структури цієї статті).

Найголовніше – коли це Конституційний суд виявляв подібну оперативність? Десятки (!) конституційних подань і зараз перебувають у Суді без вирішення по суті, попри усі встановлені законом строки. І що ж буде, якщо Суд не вкладеться у сім календарних днів? Його поставлять у куток, занесуть на «чорну дошку»? Правові наслідки у Конституції не визначені, то їх і не буде. Залишиться тільки зруйноване місцеве самоврядування.

Зміни до Конституції України:

тьмяні обрії українського конституціоналізму

З огляду на зазначене немає жодних підстав говорити про наявність у нової владної команди цілісного бачення системного оновлення Конституції України. Скоріше простежується орієнтація на зовнішні ефекти, безвідносно їх суспільної обумовленості, та продовження не надто вдалих дій попередників. Врешті-решт, цим можна було б не перейматися, якби не умови, в яких вони відбуваються. А ці умови можна визначити хіба що як тотальну руйнацію конституційного правопорядку.

Судячи з перебігу політичних процесів в Україні, суспільство стрімко наближається



до постановки питання: а що, власне, собою являє теперішня Конституція? Починаючи із суто формального моменту. У 2014 році відновлення попередньої редакції Основного Закону відбулося за законом від 21 лютого 2014 року №742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Закон підписав в. о. президента Олександр Турчинов. Однак за чинною на той момент редакцією Конституції підписувати закон мав зовсім інший в. о. – прем'єр-міністр. Більше з тим, до оприлюднення цього закону руки чомусь вчасно не дійшли, тож з'явився він тільки 1 березня, а чинності набув наступного дня. Тож тільки 2 березня набуло чинності положення ст. 112 Конституції України у такій редакції: «У разі дострокового припинення повноважень президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків президента України на період до обрання і вступу на пост нового президента України покладається на голову Верховної Ради України». Та якщо юридично Олександр Турчинов «в. о.» тільки з 2 березня, то хто підписав закон? Питання не у наслідках для конкретної особи (це, ймовірно, попереду), питання у тому, що являє собою Конституція.

А визначення належного підписанта є надто принциповим. Слід нагадати, що 10 вересня 2009 року рішенням №20-рп/2009 Конституційний суд визнав «неконституційним повністю» закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 року. Суд виходив з того, що «підписання та офіційне оприлюднення президентом України закону за своєю правовою суттю є процедурою, спрямованою на надання йому чинності». Відсутність належного підпису обумовила прийняте Судом рішення.

Тож рано чи пізно постане питання, чи не підпадають дії конкретних суб'єктів у лютому 2014 року під формулювання ч. 3 ст. 5 Конституції України: «Право визначати

і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Те, що інкримінувалось президенту Януковичу та суддям КСУ стосовно змін 2010 року зі значно більшими підставами може бути обернене проти тих, хто такі обвинувачення висував.

Не менше запитань виникає і до зміни Конституції 2 червня 2016 року. Два висновки Конституційного суду, причому до першого десять (!) окремих думок суддів (понад половина складу Суду). Щоправда, Суд у висновку від 30 січня 2016 року №2-в/3016 фактично посміявся з ч. 1 ст. 158 Конституції України, за якою законопроект «про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту». Невідповідність цій вимозі мала б стати підставою для негативного висновку КСУ, та Суд задовольнився поясненням, що начебто попередній законопроект (№3524 в редакції від 25 листопада 2015 року) вважається відкликаним. Це при тому, що у висновку констатовано відмінність між цими документами лише щодо двох положень. У чому тоді сенс конституційних обмежень ч. 1 ст. 158, якщо зміни можна настільки безсоромно «продавлювати»?

Тож сьогодні в частині оновлення Конституції України для гаранта її додержання є значно вагоміше питання, на які потрібно шукати відповідь. Потрібне напрацювання пропозицій щодо системного оновлення Основного Закону, можливо, і шляхом ухвалення нової його редакції. І, бажано, на референдумі. Бо Конституція – становий хребет державності, а не засіб задоволення скороминущих інтересів (*Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2525-konstytuciya-ukrayiny-vid-zelenskogo-jodnogo-cilisnogo-bachennya.html>). – 2020. – 14.01*).

Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент

## Депутатська недоторканність: чи варто радити перемозі?

Кожен президент України незмінно волів змінити Основний Закон, додержуватися якого він же урочисто обіцяв українському народові. Та не кожному це вдавалося здійснити в бажаному обсязі. Щойно набули чинності перші зміни – ініційовані, щоправда, попередником, але матеріалізовані винятково зусиллями вже діючого глави держави. Конституційний суд нарешті розібрався із законопроектами, внесеними президентом Зеленським, що дає можливість попередньо ухвалити ще на цій сесії Верховної Ради ті з них, щодо яких одержані позитивні висновки. Зрештою «під ялинку» до парламенту надійшов найбільш масштабний президентський законопроект щодо конституційних змін в організації місцевої влади. Тож яким бачить оновлення Конституції України гарант її додержання? Перша частина нашого аналізу буде присвячена депутатській недоторканності.

Зміни Конституції України на широкому фронті

Стабільність не стільки навіть національної системи законодавства, скільки держави в цілому значною мірою забезпечується суттєво ускладненим порядком внесення змін до Основного Закону. Це зумовлено особливою роллю будь-якої конституції як сукупності правоположень, вирішальних, стабілізуючих і компенсуючих для певного державно організованого суспільства. Тож формальні перешкоди на шляху таких змін покликані виявити наявність значної і усвідомлюваної суспільної потреби у перегляді окремих конституційних положень, зокрема, щодо депутатської недоторканності.

Особливість ставлення нашого суспільства до Конституції України виявляється у недостатності не те що розуміння, а й звичайної обізнаності з її змістом. І це ставлення, на жаль, здебільшого не залежить ані від освіти, ані від суспільної ролі. Тож створюється практично безмежний простір для маніпулювання

громадською думкою. Найяскравіший приклад – блискучі (хоч і не реалізовані) результати референдуму «за народною ініціативою» 16 квітня 2000 року, на досягнення яких було сконцентровано усю міць державного апарату.

Тож перманентні зміни вітчизняного Основного Закону зумовлені не стільки його вадами (хоч їх також не бракує), скільки відсутністю реальної суспільної підтримки. За таких обставин більшої ваги набувають самі наміри пануючого угруповання політичної еліти щодо пристосування Конституції України до власних швидкоплинних інтересів, аніж їх раціональність та зваженість з точки зору перспектив української державності.

Зняття депутатської недоторканності – перша хвиля конституційних ініціатив нової влади

Після президентських виборів 2019 року маємо вже три хвили конституційних ініціатив нової влади.

Першою можна вважати успішне звільнення народних депутатів від тягара депутатського імунітету, тобто скасування депутатської недоторканності. Формально це ініціатива президента Порошенка, і її можна було успішно поховати, якби не президент Зеленський. Утім, в цьому випадку новий глава держави діяв відповідно до своєї передвиборчої програми. Щоправда, в ній ішлося про законопроект «Про зняття недоторканності з президента України, народних депутатів і суддів», тож вужчий за змістом варіант попередника виявився навіть зручнішим. Варто відзначити, що саме пропрезидентська монопартійна більшість у парламенті забезпечила «підтягування» поточного законодавства до конституційних новел, забезпечивши їх практичну реалізацію.

Другою хвилею стали внесені ще до початку роботи Верховної Ради нового скликання аж сім законопроектів, які стосувалися функціонування парламенту, повноважень глави держави і здійснення судової влади. Ось тут президент

відійшов від передвиборчих обіцянок: «Мій перший законопроект – «Про народовладдя». У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії».

Але то таке... Можна тільки гаяти час на припущення, чому їх не було зведено в один, або принаймні у три (по одному на кожен розділ Конституції України, який пропонувалося змінити). Чи то не було упевненості в їхній подальшій долі? Чи то тактичний хід, бо деякі пропозиції видаються як беззмістовний баласт до вельми істотних новел? Зауважимо тільки, що розгляд у Конституційному суді «щасливої сімки» затягнувся аж до кінця року, суттєво обмеживши час їх попереднього ухвалення вже на цій сесії парламенту.

Законопроекти другої хвилі надто помітно контрастують як за формою (стосується не однієї-двох статей, а семи (!) розділів Основного Закону), так і за змістом (йдеться про низку принципів пропозицій, які неодноразово і безрезультатно вносилися раніше) з поданим у грудні 2019 року законопроектом. При цьому предмет регулювання стосується не тільки децентралізації, як це формально позначено. Йдеться про відмову від місцевих державних адміністрацій та створення виконкомів відповідних рад (власне децентралізацію) із запровадженням інституту префектів; зміну територіальної організації держави; відмову від поселенської організації місцевого самоврядування та конституювання процесу об'єднання територіальних громад. Відповідні наміри висловлювалися ще у 2004 році в межах тодішньої конституційної реформи, але ж... Тотожний за назвою і близький за змістом законопроект вносив президент Порошенко у 2015 році, але ж... Та й внесений президентом Зеленським документ вже викликав такі збурення, що довелося його терміново коригувати і вносити новий на зміну раніше поданого.

Себто вже побіжне звернення до поданих конституційних пропозицій свідчить про відсутність системного бачення оновлення Конституції України у новій владній команді. Та

варто детальніше придивитися до реалізованих і пропонованих конституційних новел, для того, щоб оцінити зміст і сенс змін.

Депутатська недоторканність – суспільна потреба чи виплекана ілюзія?

Зняття депутатської недоторканності тривалий час подавалося українському суспільству як конче необхідне. Про це промовисто свідчать дев'ять (!) висновків Конституційного суду: дев'ять разів депутати у сесійній залі прагнули більшістю від конституційного складу позбавити себе імунітету і вісім разів не вдалося сконсолідувати парламентську більшість у необхідні 300 голосів. Вилучення чч. 1 і 3 ст. 80 Конституції України є безумовною заслугою діючого президента та його команди. Їм достатньо було «не помітити» проголосований парламентом попереднього скликання законопроект.

Та чи варто радіти цій перемозі? Так, суспільні настрої не на користь збереження депутатської недоторканності. Надто часто і наочно окремі представники депутатського корпусу користувалися нею для прикриття відвертого беззаконня. Однак скасування імунітету не означає, що нарешті з'явилася можливість покласти цьому край.

Депутатська недоторканність у різних країнах світу

Окрім того, світова практика конституційного закріплення депутатської недоторканності відображає об'єктивну потребу у захисті представників народу від свавілля передусім владних структур. Без такого захисту депутатський корпус легко перетворюється на іграшку в чужих руках. Тож конституції іноземних держав (до речі, і ті, де, на думку президента України, депутатський імунітет не закріплений) у тій чи іншій формі захищають парламентарів від кримінального переслідування.

У п. 1 р. 6 ст. 1 Конституції США зазначено: «В усіх випадках, окрім державної зради, скоєння тяжкого кримінального злочину і порушення громадського спокою, сенатори і представники мають право недоторканності особи під час перебування на сесіях, а також по дорозі туди і назад».

У ст. 66.3 Конституції Іспанії встановлено, що генеральні кортеси недоторканні, а ст. 71.2 уточнює: «Протягом терміну дії свого мандата депутати і сенатори користуються недоторканністю і не можуть бути затримані, за винятком випадків, коли вони захоплені на місці злочину. Їм не може бути пред'явлено звинувачення і вони не можуть бути притягнуті до суду без згоди відповідної палати».

Основний Закон Німеччини говорить, що депутат «може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за кримінально карану дію лише за згодою Бундестагу, за винятком випадків затримання на місці злочину або протягом дня, що наступає за днем вчинення такої дії» (ч. 2 ст. 46). Крім того, згода Бундестагу потрібна на всяке інше обмеження особистої свободи депутата (ч. 3 ст. 46). Будь-яке кримінальне переслідування, арешт чи інше обмеження особистої свободи депутата повинні бути припинені на вимогу Бундестагу (ч. 4 ст. 46).

У Конституції Італії вказано: «Жоден член парламенту не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без дозволу палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку, не може бути заарештований або іншим чином позбавлений волі, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, щодо якого передбачений обов'язковий арешт» (ч. 2 ст. 68).

Надзвичайно детально відповідні положення щодо депутатської недоторканності викладено у ст. 105 конституції сусідньої Польщі. З дня опублікування результатів виборів і до дня погашення мандата депутат не може бути без згоди сейму притягнутий до кримінальної відповідальності (ч. 2). Кримінальне провадження, порушене проти особи до дня обрання його депутатом, підлягає на вимогу сейму призупиненню до часу погашення мандата. В такому випадку підлягає також призупиненню на цей період протягом строку давності у кримінальному провадженні (ч. 3). Депутат може висловити згоду на залучення його до кримінальної відповідальності (ч. 4). Депутат не може бути затриманий або

заарештований без згоди сейму, за винятком випадку, коли він захоплений при скоєнні злочину і якщо його затримання необхідне для забезпечення належного ходу провадження. Про затримання негайно повідомляється маршал сейму, який може розпорядитися про негайне звільнення затриманого (ч. 5).

Як бачимо, депутатський імунітет – аж ніяк не рідкість. Інша річ, що він (за рідкісними винятками) не є абсолютним. У жодній країні, яка вважає себе цивілізованою, депутату, зокрема, не дозволено безкарно лупцювати правоохоронців, прикриваючись власною недоторканністю, як це не раз (та ще й перед об'єктивами) відбувалося в Україні. Бо в такому разі його буде негайно взято під варту на місці злочину.

Сьогодні ж у ст. 80 Конституції України залишилася частина, яка стосується депутатського індемнітету – невідповідальності за офіційні дії у парламенті. Але коли глава держави вказав на це як на належну гарантію безперешкодної депутатської діяльності («вони не будуть нести відповідальність за політичні рішення, голосування або будь-які політичні та публічні виступи»), то він відверто злукавив. Бо, за точним змістом конституційного формулювання, депутат не несе юридичної відповідальності за «висловлювання у парламенті та його органах». Якщо ж він те саме спробує повторити перед виборцями, то ніщо не завадить підшукати йому підходящу статтю з Кримінального кодексу. А тоді нехай змилується над ним генеральний прокурор.

Як слушно зазначив у окремій думці суддя Конституційного суду Микола Мельник: «Існуючий інститут депутатського імунітету потребує зміни (звуження), але він не може бути скасований повністю. Скасування імунітету парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, у якій фактично неможливим є безпідставне



звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності». Тож одержана перемога щодо зміни Конституції України в частині зняття депутатської недоторканності

цілком може стати перемогою над здоровим глуздом (*Пакурс* (<https://racurs.ua/ua/2523-deputatska-nedotorkannist-chy-varto-radity-peremozi.html>)). – 2020. – 13.01).

**Єзеров А., суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, к.ю.н., доцент**

## Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ

**З**а результатами конституційного провадження як за конституційними поданнями і зверненнями, так і за конституційними скаргами КСУ видає акти, які дають підставу захистити конституційне право особи, порушене внаслідок застосування судами загальної юрисдикції закону, визнаного неконституційним (конституційним).

Якщо до ухвалення нових процесуальних кодексів 2017 року та впровадження інституту конституційної скарги реалізація рішень КСУ полягала лише у застосуванні юридичних позицій КСУ в інших справах, то натепер починає формуватися практика реалізації рішень КСУ через правовий механізм перегляду судових рішень за виключними обставинами. Центральним моментом тут є реалізація рішення по скарзі саме в справі скаржника, тобто у справі, судові рішення в якій стало підставою для подання конституційної скарги.

Тому переважна цінність конституційної скарги для особи визначається можливістю ініціювати перегляд справи за виключними обставинами після ухвалення рішення Конституційним Судом. Інститут конституційної скарги не є життєздатним, якщо не знаходить своє продовження в механізмі перегляду судових рішень за виключними обставинами. Особа, яка виграла процес за конституційною скаргою, не отримує від самого лише визнання оскаржуваного положення закону неконституційним відновлення своїх прав, якщо не буде переглянуто в порядку загальної юрисдикції судові рішення, яке стало підставою звернення до КСУ.

Згідно з п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, така як встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Аналогічні положення містяться в ст. 320 ГПК та ст. 423 ЦПК.

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи внаслідок застосування у його справі положень закону, які не відповідали Конституції України. Отже, йдеться про надання заявнику права на застосування інституту *restitutio in integrum* (з лат. «повернення сторін до первісного юридичного стану») після ухвалення рішення КСУ.

Тому особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. І суд має керуватися конституційним принципом, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед, щодо питань, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Саме тому держава має забезпечити для людини, яка зазнала несправедливості, ефективно поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення КСУ, матиме змогу

переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією (або без застосування закону, який з Конституцією не узгоджується), а отже людині буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду.

Ні науковці, ні суди загальної юрисдикції поки що не сформуvalи єдину позицію в цьому питанні. Судді збиралися з науковцями на круглі столи з цього приводу і у Конституційному Суді, і у Верховному Суді. Аналіз доктринальної та судової практики з цього приводу показує, що наразі превалює розуміння частини 2 ст. 152 Конституції як відсутності «зворотної сили» рішень КСУ.

Так, приміром, у справі №575/208/17 колегія суддів Верховного Суду зауважує, що «на дату ухвалення цієї постанови положення частини другої статті 26 Закону №1404-VIII визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 15.05.2019 № 2-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою ОСОБА\_2 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення). На стадії касаційного перегляду судових рішень суд касаційної інстанції не може перевіряти, чи правильно суди попередніх інстанцій застосували положення, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень. Тому при ухваленні цієї постанови суд касаційної інстанції не брав до уваги зазначене Рішення Конституційного Суду України.

Однак, відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, вказане рішення Конституційного Суду України може слугувати підставою для перегляду судових рішень в цій справі у зв'язку з виключними обставинами. Подібні висновки викладені у постанові Верховного Суду 24.07.2019 у справі №812/1266/17».

Отже, Верховний Суд в цьому випадку прямо зазначив про невзяття до уваги рішення КСУ,

обґрунтувавши це неможливістю перевіряти правильність застосування судами попередніх інстанцій положень, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень.

У справі №823/1404/18 (щодо розгляду заяви про перегляд справи за виключними обставинами у зв'язку з визнанням неконституційним словосполучення «дійсної строкової»), яке міститься у положеннях ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на ЧАЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю) суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що вимога ч. 3 ст. 59 Закону №796-XII щодо участі у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та військових навчаннях лише під час проходження дійсної строкової служби втратила чинність з 25 квітня 2019 року, тому суд, з метою ефективного захисту прав, свобод, інтересів позивача вважає, що слід застосувати ч. 2 ст. 9 КАС України і зобов'язати відповідача здійснити перерахунок пенсії по інвалідності, відповідно до ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року), саме з 25 квітня 2019 року.

При цьому у справі №804/3790/17 Верховний Суд дійшов висновку, що нарахування виплат з дати ухвалення рішення КСУ є виходом за межі позовних вимог. У цій постанові Верховний Суд наголосив, що «за загальним правилом рішення Конституційного Суду України змінює законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, якщо інше не встановлено

самим рішенням. Пунктом 3 резолютивної частини вказаного Рішення КСУ визначено, що положення частин третьої, десятої статті 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII, які визнані неконституційними пунктами 1, 2 резолютивної частини цього Рішення, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. Таким чином, дія частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII втратила чинність 4 грудня 2018 року. Спірні правовідносини між сторонами виникли щодо недоплати позивачу суддівської винагороди за період з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року. За таких обставин Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття вказаного Рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

Отже, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, дійшов законного та обґрунтованого висновку, що ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 не є підставою для скасування постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року за виключними обставинами. Доводи позивача про те, що постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року у справі №804/3790/17 за виключними обставинами слід переглянути з 4 грудня 2018 року – дати ухвалення Конституційним Судом України свого рішення, є безпідставними, оскільки вказана дата знаходиться поза межами періоду дії спірних правовідносин (з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року), що виключає перегляд вказаної постанови суду першої

інстанції у зв'язку з виключними обставинами. Продовження існування стану порушення прав, свобод чи інтересів позивача й після ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 може бути підставою для звернення до суду з відповідним позовом задля їх захисту, однак такі обставини в жодному разі не можуть слугувати підставою для перегляду судового рішення за виключними обставинами, оскільки спірні правовідносини в такий період часу не були предметом судового розгляду.

До того ж частиною шостою статті 361 КАС України передбачено, що при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. З огляду на вказану норму безпідставними є й доводи позивача про те, що суду слід було вийти за межі позовних вимог з метою захисту його порушених прав, свобод чи інтересів. Враховуючи наведене, Верховний Суд не встановив неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні оскаржуваних судових рішень і погоджується з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про відсутність підстав для задоволення зави про перегляд за виключними обставинами постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року».

Така практика дає підстави для пошуку саме законодавчих шляхів розв'язання цієї проблеми. Тож існує нагальна потреба такого доповнення до процесуальних кодексів (ст. 361 КАС/320 ГПК/423 ЦПК) частиною 7 (для КАС, частиною 6 – для ГПК і ЦПК) такого змісту: «При перегляді судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 5 (ч. 3 для ЦПК і ГПК) цієї статті суд, що переглядає судові рішення, не застосовує визнані неконституційними положення закону, іншого правового акту, застосованого судом при вирішенні справи, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії та

юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України у відповідному рішенні КСУ».

Це питання можна вирішити в законопроекті щодо удосконалення інституту конституційної скарги, який запропонований Постійним представником парламенту у КСУ О.В. Совгирею та зараз активно обговорюється.

При цьому повним та ефективним цей механізм стане лише при законодавчому унормуванні порядку відшкодування завданої неконституційним законом шкоди, як того вимагає ч. 3 ст. 152 Конституції.

Тому, попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції та дає право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя. Однак інститут перегляду за виключними обставинами (та й практика його застосування) не забезпечують при нинішньому законодавчому регулюванні повною мірою ефективного поновлення в правах (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/153161-konstitutsiy-na-skarga-i-viklyuchni-obstavini-dlya-pereglyadu-sprav>). – 2020. – 3.01).

**Вилков С., голови Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури**

## **Ми не можемо відмовитися від адвокатської монополії, оскільки її як такої не існує**

*(Інтерв'ю)*

**З**а останній рік адвокатську спільноту кидало із вогню та в полум'я. Попередня влада намагалася перебудувати «дах», перезавантаживши органи професійного самоврядування. Нинішня – взялася за фундамент – конституційне право на представництво в суді виключно адвокатами. Тим, як минув цей рік і які сподівання на рік прийдешній, «ЗіБ» поцікавився у голови Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури С. Вилкова.

– *Сергію Валентиновичу, ви майже рік тому очолили ВКДКА. Якими є підсумки першого календарного року вашого головування у комісії? Чи стали члени комісії більш вимогливими до колег по цеху?*

– Вимоги до колег визначені законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і наразі залишаються незмінними. Головне – дотримуватися присяги адвоката України та Правил адвокатської етики.

Скарги на порушників правил вивчають регіональні кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури за робочим місцем адвоката. А от ВКДКА розглядає скарги на рішення, дії чи бездіяльність регіональних кваліфікаційних та дисциплінарних палат. Тож на засіданнях

комісія у кожному провадженні фактично досліджує лише якість роботи колег з органів адвокатського самоврядування.

Чи стали ми більш вимогливими до них? Ми стали більш уважними в питанні підвищення якості рішень, що ухвалюються.

– *І в який спосіб це досягається?*

– Цього року в більшості областей було організовано та проведено семінари з підвищення кваліфікації для членів КДКА, на яких обговорювався порядок застосування кваліфікаційних та дисциплінарних практик. Спікерами на ці заходи запрошувалися члени ВКДКА та юристи із секретаріату комісії, які безпосередньо задіяні в опрацюванні матеріалів проваджень, що надходять з регіонів.

Такий формат взаємодії дає змогу, з одного боку, ознайомити регіони з практикою ВКДКА, відповісти на практичні запитання, а з іншого – почути проблеми, з якими стикаються палати під час розгляду справ, та запропонувати можливі шляхи їх вирішення. В тому числі і через зміни до основних у цьому аспекті рішень РАУ. Останній круглий стіл проходив у Києві для голів та секретарів КДКА та палат та був приурочений до Дня адвокатури.



Другий напрям, який ми активізували у своїй роботі – це узагальнення практики КДКА. З членів вищої комісії було утворено кілька робочих груп, які вивчали найбільш актуальні питання, з якими доводилося стикатися останнім часом. За результатами було прийнято рішення з узагальненнями щодо конфлікту інтересів, розгляду заяв про відводи (самовідводи), про поновлення строків на оскарження рішень КДКА.

Також ми проаналізували в окремому узагальненні типові помилки, яких припускаються КДКА, через що вища комісія направляє справи на новий розгляд. Ці узагальнення хоча і мають рекомендаційний характер, проте визначають певні критерії, з огляду на які у вищій комісії підходять до розгляду скарг.

Тож маємо надію, що завдяки таким заходам ми уніфікуємо як кваліфікаційну процедуру, так і практику розгляду скарг на адвокатів у місцевих КДКА.

– Три роки тому Конституційний Суд у висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції в частині правосуддя наголосив, що саме адвокат має необхідний професійний рівень та можливість забезпечити реалізацію права особи на захист та представництво її інтересів у суді. А недавно у висновку щодо проекту №1013 погодив скасування цієї монополії. Причому і в першому, і в другому випадку зазначив, що це сприяє ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. В якому випадку КС дійсно виступав на боці інтересів громадян?

– Від багатьох поважних юристів я чув думку про те, що КС втратив свій первинний статус авторитетної незалежної установи, покликаної забезпечувати верховенство Основного Закону. І складається враження, що сьогодні КС перетворився на засіб обґрунтування доцільності тих чи інших політичних рішень.

Що стосується рішення єдиного органу конституційної юрисдикції щодо так званої адвокатської монополії, то, думаю, ніхто не сперечатиметься з тим, що інтереси громадян полягають передусім у можливості отримання професійної, тобто якісної, правничої допомоги,

яка гарантується кожному відповідно до ст.59 Конституції. При цьому в окремих випадках, установлених законом, ця допомога має надаватися безкоштовно.

Аби норма не залишилася пустою декларацією, в Основному Законі додатково визначили, що саме для цього (для надання професійної правничої допомоги) в Україні діє інститут адвокатури. У розвиток конституційних приписів були ухвалені закони, зокрема «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та «Про безоплатну правову допомогу», які стали реальними механізмами реалізації конституційних гарантій.

Перший установлює засади доступу до професії, підвищені вимоги до якості роботи та дисциплінарну відповідальність за порушення закону та Правил адвокатської етики. Другий – забезпечує доступність та реальність цієї допомоги для широких верств населення.

Очевидно, сьогодні нам необхідно спрямовувати зусилля на дотримання обраного курсу, а не на пошук нових можливих варіантів.

– У 2012 році, тобто на момент створення НААУ, в Україні налічувалося близько 12,5 тис. адвокатів. Сьогодні їхня кількість перевищила за 53 тис. Якщо не брати до уваги подвійне зростання чисельності професійних захисників у перший рік, то другий сплеск попиту на адвокатські свідоцтва спостерігаємо після внесення змін до Конституції щодо запровадження адвокатської монополії. Якими будуть тенденції у разі її скасування?

– Хоча КС і дав позитивний висновок стосовно законопроекту №1013, не слід забувати, що його підготовка здійснювалася без урахування позиції професійної організації адвокатів України та спільноти, яку поставили перед фактом. З точки зору європейських цінностей такий спосіб ухвалення законопроектів є недемократичним. І його хибність було продемонстровано на прикладі сумнозвісного проекту №9055, що передбачав нову редакцію профільного закону.

Частина народних депутатів розуміє це. Тож якими будуть результати голосування за проект №1013, чи набере він у лютому 2020 року необхідні 300 голосів – не зрозуміло.

Але я не думаю, що в разі внесення змін до ст.1312 Конституції щось у країні принципово зміниться і адвокати почнуть масово відмовлятися від свідоцтв. Бо адвокатський статус насамперед свідчить про підвищені вимоги до якості та відповідальності. А це в певному значенні – конкурентна перевага.

– *Однією з головних підстав відмови від адвокатської монополії називають недоступність послуг для пересічних громадян. Що має бути у пріоритеті для держави: забезпечити дешеві юридичні послуги чи допомогти людині обрати для захисту своїх прав дійсно професіонала?*

– У вашому питанні я вбачаю кілька смислових помилок, які значною мірою характеризують хибне розуміння тими самими пересічними громадянами ситуації, що склалася. Тому, можливо, є сенс більш докладно зупинитися на ньому та розвіяти міфи.

По-перше, ми не можемо відмовитися від адвокатської монополії, оскільки її як такої не існує. Це словосполучення, яке, очевидно, несе в собі негатив, з'явилося у назві проекту №1013. Можливо, експерти, які готували цей документ, розраховували на формування громадської думки в такому напрямі.

Нагадаю, що насправді чинна редакція ч.4 ст.1312 Конституції говорить про те, що «виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». І сьогодні йдеться лише про скасування виключного представництва адвокатами осіб у суді (кримінальний процес проект №1013 не чіпає). Але ж юридичні консультації, підготовка позовів та інших процесуальних документів тощо ніколи не були монополією адвокатури!

Громадяни та юридичні особи, які потребують правничої допомоги, повинні брати адвоката за свого представника, лише коли переступають поріг храму Феміди. Там існують свої правила, спрямовані на забезпечення справедливого суду, який Україна має гарантувати відповідно до критеріїв, визначених ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і

безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого кримінального обвинувачення).

Інакше кажучи, держава має обов'язок забезпечити справедливий суд і несе (принаймні в Європейському суді з прав людини) відповідальність за неналежне виконання цього обов'язку. Одним з елементів якісного судочинства є забезпечення якісного представництва (захисту) інтересів сторін. Навіть елементарне розуміння і дотримання процедури, уміння правильно скласти процесуальні документи вже забезпечують «розумність» строків розгляду справи.

Думаю, доречним буде порівняння виключного представництва адвокатами осіб у суді з наданням медичної допомоги в закладах охорони здоров'я. За межами лікарень хворий може звертатися до народних знахарів, чаклунів та екстрасенсів. Але в операційній залі з інструментами та людським тілом може працювати лише хірург.

– *Прибічники проекту №1013 нарікають, що так звана адвокатська монополія обмежує громадян у праві на вільний вибір захисника. Наскільки вона узгоджується з європейськими стандартами та конституційними гарантіями?*

– Питання виключного представництва було предметом розгляду ЄСПЛ саме під кутом зору можливих порушень прав людини. У своєму рішенні від 14.05.2019 у справі «Молдавська проти України» високі судді однозначно висловилися про те, що для забезпечення ефективного захисту особи можуть вимагатися конкретні юридичні кваліфікації, а право доступу до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням.

Крім цього, не варто забувати про те, що для представництва в суді українська Конституція передбачає такі винятки:

- трудові спори;
- спори щодо захисту соціальних прав;
- спори щодо виборів та референдумів;
- малозначні спори;

• представництво малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Ці винятки відповідно до ч.5 ст.1312 Конституції мають визначатися на рівні закону. Тобто у цих питаннях узагалі немає «адвокатської монополії».

І тут ми підійшли до другої помилки у попередньому запитанні. Оскільки для захисту соціальних прав, для трудових та малозначних (малозначність як оціночна категорія може вільно регулюватися на рівні законодавчого акта) спорів обмежень щодо представництва в суді не існує, говорити про недоступність правничої допомоги через «монополію» некоректно.

Третє – щодо пріоритетів для держави. Сьогодні ми не обираємо між дешевою та якісною правничою допомогою. Встановлені вимоги до професії – іспити при отриманні свідоцтва, системне підвищення кваліфікаційного рівня, етичні правила – забезпечують належний (якісний) рівень професійної правничої допомоги. І винятки з цього правила розглядаються в рамках дисциплінарних проваджень.

Більше того, ми довели, що якісна правова допомога може бути безкоштовною для пересічних громадян. Це вже згадуваний раніше закон про безоплатну правову допомогу з його розгалуженою по всій Україні мережею відповідних центрів.

– *Робота у ВКДКА певною мірою має суддівський відтінок, адже вам доводиться вирішувати спір між колегами. Що для вас ближче: захист, обвинувачення чи арбітраж? І чи не було бажання реально одягти суддівську мантію?*

– Напевно, більш правильно говорити не про суддівський відтінок у нашій роботі, а про те, що всі кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури, у тому числі вища, є квазісудовими органами у розумінні практики ЄСПЛ.

Утім, я залишаюсь практикуючим адвокатом і керівником об'єднання, яке забезпечує роботою два десятки правників. І перспективу змінити спеціалізацію та стати суддею наразі не розглядаю.

Що стосується роботи у ВКДКА, то це швидше є елементом нашої корпоративної соціальної відповідальності. Виконання функцій керівника комісії (як і членів) забирає чимало часу, проте не є оплачуваною роботою.

– *Ваша оцінка нинішнього стану судової системи: в який бік вона змінилася за останні 5 років? Коли ви йдете в суд, то налаштовані більше довіряти судді, який розглядатиме спір, чи навпаки?*

– У правовій державі довіра до судді має презюмуватися усіма учасниками провадження. Те, що іноді відбувається у залах судових засідань, особливо у гучних справах, коли одна зі сторін за підтримки або згоди засобів масової інформації продавляє потрібні рішення, на жаль, свідчить про протилежне.

Останні реформи вочевидь не мали успіху. Чому так сталося? Я вбачаю у цьому принаймні дві причини. По-перше, це відсутність системного розуміння реформ, які проводяться у державі. Всім практикуючим адвокатам добре відомі черги на розгляд справ у судах, коли засідання призначаються на такі дати, що говорити про справедливий суд у розумні строки не доводиться. Причина – кричущий брак кадрів, який утворився «завдяки» очищенню судової влади.

Справедливість такого очищення – окрема тема для розмови, але треба також розуміти і враховувати, що на заміну звільненим необхідно оперативно підбирати та призначати нові кадри. Бо збільшення навантаження на одного суддю навряд чи позитивно позначиться на якості рішень, які він ухвалює.

Крім того, цілі реформ, що озвучували політики, на практиці виявляються банальним прагненням вплинути на розстановку сил у судовій владі та контролювати ключові інстанції. Класичний приклад – перейменування установ, яке фактично є завуальованим звільненням, після якого судді мають доводити свою корисність, аби повернутися до виконання обов'язків.

По-друге, крім якісного та змістовного законодавчого регулювання, повинна бути політична воля до реалізації тих принципів (засад) судочинства, що декларуються

в Конституції та законах. І передусім – незалежність і недоторканність судді. Але чи потрібне це все сьогодні можновладцям?

– Один із відомих правників у інтерв'ю «ЗіБ» зазначив: для того щоб судова система зміцнила свою незалежність, необхідно, аби представники влади припинили дзвонити суддям. Ви погоджуєтесь із цією тезою чи у вас є свій рецепт?

– Це, безумовно, необхідно, але не достатня умова. Незалежними та професійними мають бути також Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя та органи суддівського самоврядування.

Лише за наявності прозорих і чесних умов доступу до професії, розуміння критеріїв відповідальності, невідворотності покарання за вчинене правопорушення, а також відчуття захищеності власних гарантій діяльності можливе те саме справедливе правосуддя, про яке ми говоримо не один десяток років.

– Одним із напрямів судово-правової реформи визначена трансформація юридичної освіти. Як ви ставитеся до ідеї скорочення кількості вишів, де готують юристів? Чи дійсно нашій країні потрібно стільки фахівців у галузі права, які потім не можуть себе реалізувати в цій сфері?

– Так, сьогодні існує проблема «перевиробництва» юристів. Вона, з одного боку, руйнує сподівання багатьох несвідомих громадян (які відсиділи на студентській лаві 5 років) отримати легкий заробіток, а з другого – знижує рівень якості надання правничої допомоги в країні та, як наслідок, – поваги до професії.

Утім, не можна вводити штучні обмеження щодо кількості юридичних вишів або

факультетів, а їх скорочення не повинне бути самоціллю. Ми матимемо менше юристів, але що це змінить? У будь-якому разі, приймаючи фахівця на роботу, крім наявності в нього диплома, ми виходимо з реального рівня знань, здібностей та навичок претендента. Але сам по собі документ про вищу освіту, нехай від одного з провідних вишів, не дасть якості роботи та достойного заробітку.

Тож необхідно вести мову про якість освіти, критерії оцінювання знань студентів, вимоги до отримання диплома, підходу до ліцензування вищих навчальних закладів. І мені видається, що для цього не треба запускати чергову реформу вищої освіти. Достатньо почати виконувати наявні вимоги на належному рівні.

– Оскільки 19 грудня ви відзначатимете своє професійне свято, який подарунок від влади хотіли б отримати для зміцнення незалежності адвокатури?

– Я щиро вітаю всіх адвокатів з нашим професійним святом. Переконали, що українська адвокатура вже довела свою здатність самостійно вирішувати питання, пов'язані із забезпеченням конституційних гарантій прав людини на правничу допомогу. Оскільки ми вже маємо свій достатньо якісний профільний закон та органи самоврядування, упевнений у тому, що сьогодні немає потреб у «подарунках» від держави. Ми здатні власними силами розбудувати інститут адвокатури на благо розвитку суспільства та становлення правової держави (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/140637-mi\\_ne\\_mozhemo\\_vidmovitisa\\_vid\\_advokatskoi\\_monopolii\\_oskilki.html](https://zib.com.ua/ua/140637-mi_ne_mozhemo_vidmovitisa_vid_advokatskoi_monopolii_oskilki.html))). – 2019. – 21-27.12).



## **Висновок**

### **Центру політико-правових реформ**

#### **з питань, порушених у конституційному поданні Верховного Суду щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 94, п. 3 ч. 3 ст. 135**

Закону України від 2 червня 2016 року №1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України від 16 жовтня 2019 року №193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», пунктів 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 16 жовтня 2019 року №193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», ч. 2, 3 та 4 статті 24, ст. 281, ч. 8 ст. 31, ч. 1 ст. 42, ч. 3 ст. 47, ч. 4 ст. 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»

#### **I. Підстава для підготовки висновку**

Підставою для підготовки висновку є лист судді Конституційного Суду України П. Т. Філюка від 10 грудня 2019 року №362-17/5331, у якому запропоновано висловити позицію Центру політико-правових реформ щодо питань, порушених у конституційному поданні Верховного Суду щодо перевірки конституційності окремих положень Законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».

Також запропоновано дати відповіді на такі питання судді-доповідача:

1. Чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, переведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з ч. 2, 3 ст. 125, ч. 1, 2, 5, 6 ст. 126, ч. 1, 2 ст. 128, ч. 1 ст. 129 Конституції?

2. Чи узгоджується зі ст. 131, іншими статтями розділу VIII «Правосуддя» Конституції повноваження Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) та право отримувати матеріали судової справи (їхні копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?

3. Чи узгоджується припинення повноважень членів ВККС, формування нового складу цього

органу та зменшення його складу зі ст. 6, 19, ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 129, ст. 130-1 Конституції?

4. Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб із числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями), завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з ч. 1 ст. 38, розділом VIII «Правосуддя» Конституції, зокрема її ст. 131?

5. Чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати ВРП до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності ВРП та ВККС зі ст. 131 Конституції?

#### **II. Експертна оцінка Центру політико-правових реформ**

1. Позиції щодо питань, порушених у конституційному поданні

1.1. Щодо відповідності частини 1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів», пунктів 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (далі – Закон №193-IX) частині 1 ст. 6, частинам 1, 2 ст. 55, частинам 1, 5, 6, 7 ст. 126, підпункту

4 п. 16-1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції.

Положення законів, конституційність яких оспорується

Частина 1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції підпункту 1 ч. 1 розділу I Закону №193-IX) зменшує максимальну кількість суддівських посад у Верховному Суді до 100 (у попередній редакції вона становила 200).

Зважаючи на те, що наразі у Верховному Суді здійснюють свої повноваження понад 100 суддів, пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193-IX визначили механізм скорочення суддівських посад: через відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та добросовісності, порядок якого повинна затвердити ВККС за погодженням із ВРП. Судді Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору, передбачену пунктом 5 цього розділу, можуть бути переведені до відповідних апеляційних судів з урахуванням рейтингу, сформованого за результатами відбору.

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Кожен суддя Верховного Суду, призначений відповідно до Конституції та інших правових актів, отримав у такий спосіб свої конституційні повноваження й легітимність.

Частина 1 ст. 126 Конституції гарантує незалежність і недоторканність судді. Це включає і принцип незмінюваності судді та гарантії проти усунення з посади.

Міжнародний стандарт незмінюваності суддів утілено в ч. 5, 6, 7 ст. 126 Конституції, які передбачають, що суддя обіймає посаду безстроково та встановлюють вичерпний перелік підстав звільнення/припинення повноважень судді. Будь-яке позбавлення повноваження судді щодо здійснення правосуддя може бути здійснене виключно з підстав, передбачених у Конституції. Водночас припинення повноважень суддів Верховного Суду щодо здійснення правосуддя, передбачене положеннями Закону № 193-IX, не охоплюється

жодною з підстав, регламентованих ч. 6, 7 ст. 126 Конституції, та суперечить ч. 5 ст. 126 Конституції.

Передбачене законом звільнення суддів Верховного Суду зі своїх посад, також означає втручання органу законодавчої влади у склад законно сформованого конституційного органу судової влади, що суперечить ч. 1 ст. 6 Конституції, відповідно до якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

З огляду на навантаження кожного судді Верховного Суду скорочення кількості суддів призведе до того, що Верховний Суд буде не в змозі вчасно розглядати справи. Принцип доступу до суду, закріплений у ч. 1, 2 ст. 55 Конституції, у світлі практики Європейського суду з прав людини включає і принцип розгляду судових справ у розумний строк. Скорочення штатної чисельності суддів Верховного Суду створює об'єктивні передумови для порушення права на розгляд справи упродовж розумного строку. Це означає, що право громадян на доступ до суду не буде забезпечене повною мірою, а тому відповідні положення Закону № 193-IX не відповідають ч. 1, 2 ст. 55 Конституції.

Оцінка Центру

А. Оспорені суб'єктом права на конституційне подання положення закону не передбачають звільнення суддів з посад та припинення їхніх повноважень у зв'язку зі скороченням кількості суддів Верховного Суду.

Конституція оперує поняттям «посада судді» без прив'язки до конкретного суду. Призначення на посаду судді здійснює Президент України за поданням ВРП (ч. 1 ст. 128, п. 1 ч. 1 ст. 128). У випадку переміщення судді з одного суду до іншого застосовується виключно механізм переведення судді (п. 1 ч. 1 ст. 128), особа при цьому зберігає статус і посаду судді, хоч і обіймає внаслідок переведення посаду судді в іншому суді. Натомість звільнення ж з посади судді чи припинення повноважень судді (ч. 6-7 ст. 126 Конституції) мають наслідком припинення відносин публічної служби (в широкому сенсі цього слова).

Таким чином, обґрунтування суб'єктом права на конституційне подання порушення

конституційного принципу незмінюваності суддів не є переконливим.

Б. Водночас важливо у цьому контексті перевірити, чи не буде переведення судді з Верховного Суду до апеляційного суду у цьому випадку свавільним.

«Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи» (див. п. 52 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки).

Тож, під кутом зору міжнародних стандартів, перевести окремих суддів Верховного Суду до апеляційних судів з метою скорочення кількості суддівських посад у Верховному Суді можна лише за їхньою згодою або в межах реформи організації судової системи.

Закон не дає відповідь, які будуть наслідки відмови судді Верховного Суду від переведення до апеляційного суду. Конституція зазначає незгоду на переведення до іншого суду серед підстав звільнення з посади судді лише у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду (п. 5 ч. 6 ст. 126).

Таким чином, свавільність переведення судді Верховного Суду до апеляційного суду чи звільнення з посади судді буде виключена лише у разі реорганізації суду («реформи в організації судової системи»). В іншому випадку буде порушено принцип незмінюваності.

В. Якщо представник парламенту не доведе, що зміни, передбачені Законом №193-ІХ, є реорганізацією Верховного Суду, тоді оспорені положення повинні бути визнані неконституційними внаслідок порушення конституційного принципу незалежності судді та незмінюваності як однієї з його гарантій (ч. 1 і 5 ст. 126 Конституції).

Реорганізацію державного органу не можна ототожнювати з цивільно-правовими механізмами реорганізації юридичної особи (злиття, приєднання, поділ та перетворення). Під реорганізацією державного органу можна розуміти комплексну зміну призначення

органу, його структури або штату, функціоналу для досягнення визначеної мети (зміна завдань, підвищення ефективності роботи, оптимізація ресурсів тощо).

Конституційний Суд неодноразово у своїй практиці вдавався до аналізу і оцінки легітимності мети (закону, обмеження прав людини чи втручання в діяльність суб'єктів права). Очевидно, що легітимність мети реорганізації, якщо така мала місце, також доцільно з'ясувати під час розгляду конституційного подання.

Наразі мета скорочення максимальної кількості суддів у Верховному Суді, і чи є воно складовою реорганізації Суду, не є очевидними. Пояснювальна записка до законопроекту №1008, який в подальшому був прийнятий як Закон №193-ІХ, не містить жодних обґрунтувань доцільності такого скорочення.

Можна розглядати скорочення кількості суддів у Верховному Суді складовою більш комплексної реформи Верховного Суду, як про це стверджували представники українських органів влади Венеційській комісії (див. п. 39, 44, 47 Висновку Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027). Зокрема й з огляду на те, що 25.10.2019 Президент також вніс на розгляд парламенту законопроект №2314 про збільшення процесуальних фільтрів для касаційних скарг.

Однак Венеційська комісія дійшла висновку, що зміни, передбачені Законом № 193, неможливо розглядати як загальну реформу, яка могла б обґрунтувати переведення або навіть звільнення суддів проти їх волі. На її думку, ці зміни не є послідовними. Спочатку повинні бути прийняті процесуальні фільтри, а Верховний Суд повинен вирішити накопичені справи, оскільки фільтри матимуть ефект лише стосовно майбутніх справ. Після того, як накопичені справи будуть розглянуті і рівень завантаженості справами, які постійно надходять, буде зменшений за допомогою фільтрів, кількість суддів можливо поступово зменшувати (див. п. 49-50 того ж Висновку).

Г. Якщо припустити, що в Конституційному Суді буде доведено, що скорочення кількості

суддів Верховного Суду є складовою реорганізації Верховного Суду, тоді належить з'ясувати, чи дотримано визначений Конституцією порядок реорганізації суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 125 Конституції суд реорганізовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з ВРП. Наразі немає жодної інформації чи проводив Президент України консультації з ВРП щодо такої реорганізації, перед тим як вносити відповідні законопроекти до Парламенту.

Г. Аргумент суб'єкта права на конституційне подання про те, що скорочення кількості суддів призведе до того, що Верховний Суд буде не в змозі вчасно розглядати справи, що буде порушенням вимог ч. 1, 2 ст. 55 Конституції, потребує підкріплення фактичними даними, зокрема, спираючись на судову статистику.

Таким чином, підпункт 1 п. 1 розділу І і пункти 4, 5, 6, 7 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193-ІХ є неконституційними (невідповідність ч. 2 ст. 125, ч. 1, 5 і 6 ст. 126, ч. 1 ст. 129 Конституції), якщо не буде доведено легітимну мету реорганізації Верховного Суду та дотримання конституційної процедури проведення цієї реорганізації.

Також зазначені положення є неконституційними (невідповідність ч. 1-2 ст. 55 Конституції), якщо буде доведено, що Верховний Суд буде не в змозі вчасно розглядати справи у скороченому складі.

Наслідком такого рішення має бути застосування попередньої редакції ч/1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Саму частину 1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів» недоцільно визнавати неконституційною, оскільки її формулювання не суперечить Конституції.

1.2. Щодо відповідності пункту 3 ч. 3 ст. 135 Закону «Про судоустрій і статус суддів» в редакції Закону № 193-ІХ частині 1 ст. 126 Конституції.

Положення закону, конституційність якого оспорується

Пункт 3 ч. 3 ст. 135 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції підпункту 15 п. 1 розділу І Закону №193-ІХ) зменшує базовий

розмір посадового окладу судді Верховного Суду до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року (у попередній редакції він становив 75).

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Згідно з позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 04.12.2018 № 11-р/2018: “зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому”.

У результаті внесених законодавчих змін посадовий оклад судді буде зменшено, що призведе до зменшення суддівської винагороди, а отже, і до зниження досягнутого рівня гарантій незалежності суддів. Таке зменшення винагороди порушує вимоги якості закону (достатньої зрозумілості й передбачуваності національного права при його застосуванні), а отже, й законності очікувань, що є проявом верховенства права. Зменшення нарахування суддівської винагороди не відповідає принципу передбачуваності та законним очікуванням особи на належне матеріальне забезпечення гідного суддівського статусу.

Оцінка Центру

А. Цитата, наведена у конституційному поданні, з Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2018 № 11-р/2018 відповідає тексту цього рішення. Проте, на наш погляд, її потрібно розуміти у контексті всього підп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини цього рішення, де наголос зроблено на обов'язок держави забезпечити належні умови праці та фінансування для суддів, а отже, сформувані та законодавчо закріпити таку систему фінансування, в тому числі розмір винагороди суддів, яка гарантуватиме їх незалежність.

Тобто важливим є те, чи є розмір суддівської винагороди належним.

Б. Венеційська комісія у згаданому вище висновку (п. 77) вказала, що «(О)плата роботи



суддів на належному рівні тісно пов'язана із захищеністю терміну перебування на посаді та незмінюваністю суддів, які мають важливе значення для захисту незалежності суддів. Проте зниження суддівської винагороди саме по собі не є несумісним із незалежністю суддів».

Венеційська комісія в контексті незалежності суддів звернула увагу на те, що розмір суддівської винагороди повинен бути адекватним (належним), а зменшення не повинно бути спрямоване проти конкретних суддів (див. п. 76 і 77 цього висновку). Також вона звернула увагу на те, що зміни стосуються лише суддів Верховного Суду (до змін вони отримували суддівську винагороду з усіма доплатами від 8 000 євро і вона легко могла перевищувати 10 000 євро, тоді як середня заробітна плата в Україні складає близько 250 євро).

Г. На нашу думку, законодавець, зменшуючи посадові оклади суддів Верховного Суду, переслідував легітимну мету, адже був величезний розрив між суддівською винагородою суддів Верховного Суду і винагородою судів нижчих судів. Лише посадовий оклад суддів Верховного Суду був вищим у 2,5 рази від посадового окладу суддів місцевих судів, і в 1,5 разів – суддів апеляційних і вищих спеціалізованих судів. А зважаючи на різні доплати цей розрив був набагато більшим. Тепер цей розрив зменшено.

Крім того, в Україні судді Верховного Суду (з кінця 2017 року) отримували суддівську винагороду на рівні найбільш заможних держав Європи (навіть більшу, ніж в Німеччині), тоді як рівень середньої заробітної плати був найнижчим<sup>2</sup>. Найбільший розрив між розміром винагороди судді верховного суду і середнім розміром заробітної плати в країнах Ради Європи становив у 2016 році 8 разів (Вірменія, Румунія), тоді як з часу створення Верховного

<sup>2</sup> Для порівняння можна взяти дані суддівської винагороди суддів верховних судів і середньої заробітної плати у 2016 році // Див. European judicial systems. Efficiency and quality of justice. CEPEJ STUDIES, No. 26, 2018 Edition (2016 data). P. 123 <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

Суду в Україні у 2017 році – такий розрив становив декілька десятків разів. Така ситуація сумнівно, що відповідала принципу соціальної справедливості.

Одночасно зі зменшенням посадового окладу суддів Верховного Суду законодавець зменшив винагороду членам ВРП і ВККС, яка до того становила у півтора рази більше, ніж посадовий оклад судді Верховного Суду. При цьому рівень оплати праці залишається гідним, дуже високим і належним, цілком здатним забезпечити гарантії економічної незалежності судді і захистити його від тиску.

При цьому слід брати до уваги зміцнення національної валюти протягом останніх півроку, а також підвищення прожиткового мінімуму в 2020 році, що майже повністю компенсує «втрати» у суддівській винагороді суддям Верховного Суду, пов'язані зі зменшенням розміру їх посадового окладу. Наприклад, станом на 1 січня 2019 року посадовий оклад суддів Верховного Суду становив 144 075 грн (4 543 євро за курсом НБУ), а з 1 січня 2020 року – 115 610 грн (4 375 євро за курсом НБУ). Різниця у євровому еквіваленті незначна і становить всього 168 євро.

Таким чином, п. 3 ч. 3 ст. 135 Закону «Про судоустрій і статус суддів» в редакції Закону № 193-IX про зменшення розміру посадового окладу судді Верховного Суду не порушує вимогу ч. 1 ст. 126 Конституції про незалежність судді.

1.3. Щодо відповідності пункту 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-IX частині 1 ст. 126, частині 1 ст. 131 Конституції.

Положення закону, конституційність якого оспорується

Протягом шести років з дня набрання чинності Закону № 193-IX Комісія з питань доброчесності та етики уповноважена притягувати суддю Верховного Суду до відповідальності за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела

походження майна. При цьому застосовуються правила дисциплінарної процедури.

Встановивши зазначені факти, Комісія з питань доброчесності та етики вносить до ВРП подання про звільнення судді з посади. З дня внесення подання про звільнення такий суддя відсторонюється від посади до прийняття рішення.

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

З метою виконання повноважень щодо притягнення суддів Верховного Суду до дисциплінарної відповідальності Комісія з питань доброчесності та етики набуває статусу Дисциплінарної палати ВРП, що, ймовірно, передбачає її віднесення до органів суддівського врядування та наділяє особливим статусом.

Положення п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції, відповідно до якого ВРП розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, слід розуміти таким чином, що «відповідний орган» є органом, створеним самою ВРП із числа своїх членів, який діє як складова ВРП. Саме за такого розуміння п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції узгоджуватиметься з принципом незалежності судді, встановленим ч. 1 ст. 126 Конституції, забезпечувати який і покликана ВРП. Дисциплінарна палата не є чимось зовнішнім по відношенню до ВРП, а діє в її складі і виконує визначені законом функції ВРП.

Притягнення судді до відповідальності здійснюється самою ВРП – первісне рішення приймається ВРП у складі Дисциплінарної палати (як складовою ВРП), а в разі оскарження цього рішення остаточне рішення приймається ВРП у повному складі. Отже, повноваження Дисциплінарної палати є похідними від повноважень ВРП, у складі якої і діє Дисциплінарна палата як орган ВРП. Комісія з питань доброчесності та етики не є органом ВРП та не діє в її складі, а тому наділення її конституційними повноваженнями ВРП суперечить Конституції.

Оцінка Центру

А. Частина 1 ст. 131 Конституції не наділяє ВРП повноваженнями дисциплінарного органу

відносно суддів. Вона є лише апеляційним органом відносно рішень про притягнення суддів і прокурорів до дисциплінарної відповідальності (див. п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції).

Натомість, згідно з ч. 10 ст. 131 Конституції, відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи для забезпечення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів. Конституція не конкретизує, що це за органи, а отже відносить це на розсуд законодавця («відповідно до закону»).

Наразі дисциплінарні повноваження щодо суддів здійснюють дисциплінарні палати, що діють у складі ВРП і складаються з її членів. Сумнівно, що таке рішення законодавця є найкращим, адже члени одного й того самого органу діють як перша і апеляційна інстанції у дисциплінарних справах. Щоправда, персональний склад при розгляді ухваленні рішень у цих двох інстанціях законом розведений.

Запроваджуючи ще один дисциплінарний орган для суддів Верховного Суду (Комісію з питань доброчесності та етики), законодавець діяв в межах конституційних повноважень. До того ж Комісія за складом є незалежним органом (члени призначаються не в політичний спосіб) і за законом забезпечує дотриманням тих самих процедурних гарантій незалежності судді, що й дисциплінарні палати, включаючи право на оскарження рішення дисциплінарного органу до ВРП з можливістю подальшого судового оскарження рішення ВРП.

Б. Твердження суб'єкта права на конституційне подання, що дисциплінарний орган щодо суддів чи прокурорів повинен бути органом, створеним самою ВРП і лише із числа своїх членів, який діє як складова ВРП, не ґрунтується на жодній з вимог ч. 1 ст. 131 Конституції.

Таким чином, пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-IX про тимчасове уповноваження Комісії з питань доброчесності та етики розглядати за певних підстав дисциплінарні справи щодо суддів Верховного Суду не суперечать вимогам ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 131 Конституції про незалежність судді і роль ВРП.

1.4. Щодо відповідності частини 1 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону № 193-IX частині 1 ст. 126 Конституції.

Положення закону, конституційність якого оспорується

Частина 1 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що до складу ВККС входять 12 членів, які призначаються ВРП за результатами конкурсу строком на чотири роки.

За попередньої редакції цього положення до складу ВККС обиралися (призначалися) 16 членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років.

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Зважаючи на правовий статус ВККС, порядок формування цього органу, його кількісний та якісний склад мають відповідати положенням Конституції, що гарантують незалежність судової влади, та міжнародним стандартам у цій сфері.

Принцип незалежності судді, гарантований ч. 1 ст. 126 Конституції, слід розуміти таким чином, що добір та призначення суддів, вирішення питань суддівської кар'єри тощо має здійснюватися органом, який відповідає таким вимогам: 1) більшість членів такого органу повинні бути суддями; 2) судді-члени цього органу мають бути обрані іншими суддями. Натомість положення зміненої ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо складу ВККС таким вимогам не відповідають.

Оцінка Центру

А. Суб'єкт права на конституційне подання вважає неконституційним не зменшення кількості членів ВККС, а зміну способу формування цього органу, зокрема, виключення законодавчого положення про те, що до складу Комісії входить 8 з 16 членів, які обираються суддями із числа суддів або суддів у відставці.

Водночас вирішальну роль у питаннях суддівської кар'єри відіграє ВРП, яка приймає остаточне рішення. Іншими словами, жоден суддя не буде призначений на посаду, переведений до іншого суду чи звільнений з

посади без рішення ВРП, склад якої визначено ст. 131 Конституції, що цілком відповідає міжнародним стандартам.

Згідно з ч. 2 ст. 131 Конституції, до складу ВРП входить 11 суддів, обраних суддями (з 21 члена), тобто більшість. Більше того, саме ВРП, згідно з новою редакцією ч. 1 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» призначає членів ВККС.

Таким чином, розширювальне тлумачення суб'єктом права на конституційне подання принципу незалежності судді, встановленого ч. 1 ст. 126 Конституції, не є правильним. Навіть більше, міжнародними стандартами не вимагається, щоб у складі подібних до ВРП органів судді становили саме більшість:

«Придатним методом гарантування незалежності судівництва є те, щоб незалежна рада правосуддя мала вирішальний вплив на рішення щодо призначення суддів та їхньої кар'єри. Ради правосуддя «за своїм складом мають бути плюралістичними, де істотну частину, якщо не більшість, мають становити судді. Залучення до нього лише самих суддів спричиняється до ризику, що цей процес сприйматиметься під кутом зору їх самозахисту, корисливості та кумівства. Стосовно ж складу ради правосуддя, то при його формуванні слід уникати як політизації, так і корпоративності»<sup>3</sup>.

Б. Частина 10 ст. 131 Конституції передбачає, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи для забезпечення добору та оцінювання суддів. Виходячи зі змісту ст. 93 Закону «Про судоустрій і статус суддів», такі функції покладені саме на ВККС.

Тобто Конституція визначає, що порядок утворення та діяльності органу з добору та оцінювання суддів, яким є ВККС, визначає закон. Жодних вимог щодо кількісного чи якісного складу Основний Закон не встановлює, передаючи це на рівень законодавчого регулювання.

Таким чином, ч. 1 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону

<sup>3</sup> Див. п. 81-82 Мірила правовладдя Венеційської комісії // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr).

№ 193-IX (за якою членів ВККС призначає ВРП) не суперечить ч. 1 ст. 126 Конституції.

1.5. Щодо відповідності статті 28-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» частині 1 ст. 126, частині 1 ст. 131 Конституції.

Положення законів, конституційність яких оспорується

Доповнення Закону «Про Вищу раду правосуддя» статтею 28-1 має завданням створити Комісію з питань доброчесності та етики – колегіальний орган, який діє при ВРП з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів ВРП та членів ВККС.

До складу Комісії входять три члени ВРП і три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції. Склад затверджує ВРП.

Основними завданнями Комісії є:

1) оцінка відповідності члена або кандидата (під час спеціальної перевірки) до складу ВРП та ВККС принципам добросовісності та етичних норм та контроль за прозорістю діяльності цих органів;

2) затвердження висновків про невідповідність встановленим законом вимогам кандидатів на посаду члена ВРП до обрання (призначення) їх на посаду, що перешкоджає призначенню їх на відповідну посаду;

3) внесення подання щодо звільнення члена ВРП або ВККС з посади з негативних підстав, визначених законом;

4) сприяння врахуванню членами ВРП, ВККС громадської думки під час виконання покладених на них завдань;

5) здійснення моніторингу інформації про суддів Верховного Суду з метою виявлення дисциплінарних порушень, грубого або систематичного нехтування суддею своїми обов'язками, його несумісності зі статусом судді чи його невідповідності займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Наділення іншого, ніж ВРП, суб'єкта повноваженнями, якими, згідно зі ст. 131

Конституції, може бути наділена винятково ВРП, свідчить про невідповідність ст. 28-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» частині 1 ст. 131 Конституції.

Крім того, принцип незалежності судді, гарантований ч. 1 ст. 126 Конституції слід розуміти таким чином, що добір та призначення суддів, вирішення питань суддівської кар'єри тощо має здійснюватися органом, який відповідає таким вимогам:

1) більшість членів такого органу повинні бути суддями;

2) судді-члени цього органу мають бути обрані іншими суддями. Вказана комісія таким вимогам не відповідає.

Оцінка Центру

А. Частина 1 ст. 131 Конституції не наділяє ВРП жодним із повноважень, які віднесені оспореними положеннями закону до компетенції Комісії з питань доброчесності та етики. Тому немає підстав стверджувати, що Комісії були передані будь-які конституційні повноваження ВРП.

Б. Позиція Центру, висловлена у п. 1.3 цього висновку, та її аргументація є повністю релевантною і до цієї ситуації.

Таким чином, положення статті 28-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» про статус Комісії з питань доброчесності та етики не суперечать частині 1 ст. 131 Конституції про роль ВРП.

1.6. Щодо відповідності частин 2, 3, 4 ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя» та пункту 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-IX частині 2 ст. 131 Конституції.

Положення законів, конституційність яких оспорується

Згідно з оспореними положеннями ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя», рішення про звільнення члена ВРП з посади ухвалює сама ВРП, а якщо таке звільнення за визначених підстав ініціює Комісія з доброчесності та етики, тоді рішення про це приймається на спільному засіданні ВРП і Комісії з питань доброчесності та етики. Член ВРП, стосовно якого ВРП розглядає питання, не бере участі у голосуванні щодо такого рішення.

За перехідними положеннями Закону № 193-IX, Комісія з питань доброчесності та етики



протягом 30 днів з дня її утворення перевіряє членів ВРП (крім Голови Верховного Суду), призначених (обраних) на посаду до набрання чинності цим Законом, на відповідність критеріям доброчесності, етичних стандартів, за результатом чого може ухвалити рішення про звільнення члена ВРП.

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Повноваження ВРП, зокрема й разом з Комісією з питань доброчесності та етики, ухвалювати звільнення про звільнення члена ВРП суперечать ч. 2 ст. 131 Конституції, оскільки Конституція прямо не визначає суб'єктів звільнення з посади члена ВРП, а тому такими суб'єктами є суб'єкти обрання (призначення) члена ВРП, оскільки Конституцією не встановлено інше.

Припущення, ніби законом може бути визначений певний орган (органи) наділений повноваженням звільняти члена ВРП, відмінний від суб'єктів обрання (призначення), означав би зміну встановленого Конституцією способу формування складу ВРП, бо внаслідок звільнення з посади члена ВРП змінюється склад цього конституційного органу.

Оцінка Центру

А. Частина 2 ст. 131 Конституції визначає суб'єктів призначення (обрання) членів ВРП. Водночас Конституція не визначає суб'єктів, які уповноважені приймати рішення про звільнення члена ВРП та підстави для цього. Відповідно ці питання є предметом законодавчого регулювання, згідно з конституційним положенням, що виключно законами визначається судоустрій (п. 14 ч. 1 ст. 92).

Законодавець визначив суб'єктами ухвалення рішення про звільнення члена ВРП за визначених підстав саму ВРП (а за певних обставин – також утворену при ній Комісію), тобто інші органи, ніж ті, що формують склад ВРП.

Цей підхід цілком відповідає логіці конституцієдавця щодо припинення повноважень чи звільнення членів, наприклад, таких колегіальних органів як Верховна Рада України чи Конституційний Суд України. Так, рішення про дострокове припинення

повноважень народного депутата України приймається Верховною Радою України, а певних випадках – судом чи навіть повноваження припиняються автоматично в силу закону (ст. 81 Конституції). Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України ухвалює сам Суд (ч. 3 ст. 149-1 Конституції).

Б. Сумніним є аргумент суб'єкта права на конституційне подання про те, що наділення законом певного органу (органів) повноваженням звільняти члена ВРП, відмінних від суб'єктів обрання (призначення), означало би зміну встановленого Конституцією способу формування складу ВРП, бо внаслідок звільнення з посади члена ВРП змінюється склад цього конституційного органу. Звільнення з посади члена ВРП не змінює конституційного способу формування цього органу, оскільки визначені Конституцією суб'єкти призначення (обрання) уповноважені заповнити утворену вакансію.

В. Додатково можна вказати на те, що визначені законом підстави для звільнення члена ВРП вимагають встановлення фактів, що є підставою для звільнення, за належною процедурою, тоді як порядок діяльності більшості із суб'єктів формування ВРП об'єктивно не може забезпечити належну процедуру розгляду і встановлення цих фактів.

Таким чином, положення частин 2, 3, 4 ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя» та пункту 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-IX про суб'єктів звільнення членів ВРП не суперечать частині 2 ст. 131 Конституції про суб'єктів призначення (обрання) членів цього органу.

1.7. Щодо відповідності частини 8 ст. 31, частини 1 ст. 42, частини 3 ст. 47, частини 4 ст. 48 Закону «Про Вищу раду правосуддя» частині 1 ст. 8, частині 1 ст. 126 Конституції.

Положення законів, конституційність яких оспорується

Оспорені положення Закону «Про Вищу раду правосуддя» містять такі правила щодо дисциплінарної процедури:

1) матеріали судової справи (їх копії), пояснення від суддів чи прокурорів щодо

судових справ надаються невідкладно, однак не пізніше трьох днів з дня отримання запиту (ч. 8 ст. 31);

2) дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою Дисциплінарної палати, Комісії з питань добросовісності та етики чи ВККС у випадках, визначених законом (ч. 1 ст. 42);

3) у разі відсутності судді, скаржника розгляд дисциплінарної справи здійснюється Дисциплінарною палатою без їх участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений з порушенням закону (ч. 3 ст. 47);

4) суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання Дисциплінарної палати не пізніше, ніж за три дні до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті ВРП (ч. 4 ст. 48).

Аргументи суб'єкта права на конституційне подання

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що не відповідають Конституції положення Закону «Про Вищу раду правосуддя», які:

- дозволяють членам ВРП на підставі самостійно виявленої інформації починати дисциплінарні провадження, зокрема з використанням неперевіреної інформації з анонімного джерела;

- допускають початок дисциплінарного провадження на підставі анонімного звернення;

- допускають розгляд дисциплінарного провадження без участі судді без підтвердження отримання ним повідомлення про виклик, а також за наявності поважних причин відсутності;

- встановлюють триденний строк повідомлення судді про засідання Дисциплінарної палати та надання пояснень.

Вказані положення, на думку суб'єкта права на конституційне подання, не відповідають Конституції, оскільки запроваджують

інструменти тиску на суддів, не узгоджуються із доктриною правової (справедливої) процедури, створюють умови для свавілля та порушують вимоги правової визначеності та гарантії незалежності суддів.

Оцінка Центру

А. Жодне із оспорених положень Закону «Про Вищу раду правосуддя» не уповноважує здійснювати дисциплінарні провадження на підставі анонімних звернень. Навіть більше, ч. 6 ст. 107 Закону «Про судоустрій і статус суддів» прямо забороняє порушувати дисциплінарну справу щодо судді за анонімними заявами та повідомленнями.

Отже, аргументи суб'єкта права на конституційне подання щодо неконституційності положень ч. 1 ст. 42 не відповідають дійсності.

Б. Положення ч. 8 ст. 31 Закону «Про Вищу раду правосуддя» про те, що пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ надаються невідкладно, однак не пізніше трьох днів з дня отримання запиту, справді підривають принцип незалежності судді (і прокурора також). Такий короткий строк у багатьох випадках не є розумним та справедливим для підготовки ретельних пояснень, достатніх для підготовки належного захисту у дисциплінарній процедурі. Він не може бути виправданий потребою в ефективному дисциплінарному провадженні.

Тому в цій частині варто погодитися із аргументами суб'єкта права на конституційне подання.

В. Так само погіршують гарантії справедливої процедури та незалежності судді:

- положення, які дають можливість розгляду дисциплінарної справи без участі судді чи його представника за наявності переконливої інформації про поважність причин неможливості їх прибуття на засідання, оскільки це також підриває право судді на захист та участь в дослідженні доказів;

- зменшення строку повідомлення судді та скаржника про засідання дисциплінарної палати до «не пізніше, ніж за три дні до дня його проведення», замість попередніх семи днів.

Водночас визнання неконституційним останнього положення (ч. 4 ст. 48) і втрата

ним чинності може взагалі призвести до позбавлення гарантії завчасного інформування про засідання дисциплінарного органу. Щоб цього не сталося, доцільно визнати неконституційним положення абзацу 4 підп. 13 п. 2 розділу I Закону №193-IX із подальшим застосуванням попередньої редакції ч. 4 ст. 48 Закону «Про Вищу раду правосуддя».

Таким чином, ч. 1 ст. 42 Закону «Про Вищу раду правосуддя» не суперечать частині 1 ст. 8, частині 1 ст. 126 Конституції.

Положення ч. 8 ст. 31 Закону «Про Вищу раду правосуддя» в частині визначення строку надання пояснень від суддів чи прокурорів щодо судових справ, на нашу думку, не відповідають частині 1 ст. 8, частині 1 ст. 126 Конституції.

Положення ч. 3 ст. 47 Закону «Про Вищу раду правосуддя», на нашу думку, не відповідає частині 1 ст. 8, частині 1 ст. 126 Конституції частково – в частині, що унеможлиблює відкладення принаймні першого засідання у разі наявності переконливої інформації про поважність причин неприбуття на засідання судді, скаржника чи їх представників.

Абзац 4 підп. 13 п. 2 розділу I Закону №193-IX також, на нашу думку, є неконституційним. Наслідком такого рішення має бути застосування попередньої редакції частини 4 ст. 48 Закону «Про Вищу раду правосуддя».

II. Правова позиція щодо наведених у запиті питань.

2.1. Чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, переведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з ч. 2, 3 ст. 125, ч. 1, 2, 5, 6 ст. 126, ч. 1, 2 ст. 128, ч. 1 ст. 129 Конституції?

Позиція Центру з цього питання наведена у п. 1.1 цього висновку. Додатково зазначимо, що не відповідає Конституції проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду з числа чинних суддів Верховного Суду без визначення законом порядку такого відбору, з наділенням ВККС і ВРП повноваженням визначати цей порядок (п. 5 розділу II Закону №193-IX). Це суперечить конституційному

положенню про те, що виключно законами визначається статус суддів (п. 14 ч. 1 ст. 92).

2.2. Чи узгоджується зі ст. 131, іншими статтями розділу VIII “Правосуддя” Конституції повноваження ВРП призначати членів ВККС та право отримувати матеріали судової справи (їхні копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?

А. У ч. 1 ст. 131 Конституції закріплений невичерпний перелік повноважень ВРП (див. п. 9). Тобто в Конституції закріплені базові повноваження ВРП, яких вона може бути позбавлена лише шляхом внесення змін до Основного Закону. Натомість інші закони можуть наділяти ВРП додатковими повноваженнями.

Відповідно до ч. 10 ст. 131 Конституції утворення органів, які забезпечують добір суддів, їх професійну підготовку, оцінювання здійснюється відповідно до закону. Таким органом є ВККС, яка здійснює свою діяльність на підставі Закону «Про судоустрій і статус суддів». Саме цей закон визначає порядок формування складу комісії, згідно з яким її члени призначаються ВРП за результатами проведеного конкурсу.

Таким чином, наділення ВРП Законами «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» повноваженням призначати членів ВККС не суперечить ст. 131 Конституції. Також, як обґрунтовано в п. 1.4 цього висновку, таке призначення не становить загрозу для незалежності суддів.

Б. Виходячи зі змісту ч. 4 ст. 126 Конституції, суддю може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене судове рішення у випадку вчинення дисциплінарного проступку.

Без наділення ВРП, її органів та членів повноваженням отримувати матеріали судової справи, їх копії та/або пояснення від судді щодо судової справи повноцінна реалізація вказаного конституційного положення неможлива, зважаючи на те, що в межах дисциплінарної процедури встановлюють наявність в діях судді ознак дисциплінарного проступку.

Щоб витребування матеріалів справ чи пояснень не становило загрозу втручання у здійснення правосуддя, ч. 6-7 ст. 30 Закону «Про

Вищу раду правосуддя» встановлюють чіткі обмеження для реалізації цього повноваження.

Таким чином, наділення ВРП правом отримувати матеріали судових справ (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ не суперечить ст. 131, іншим статтям розділу VIII «Правосуддя» Конституції.

2.3. Чи узгоджується припинення повноважень членів ВККС, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі ст. 6, 19, ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 129, ст. 130-1 Конституції?

Згідно із ст. 131 Конституції, відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи для забезпечення добору суддів та оцінювання та ін. Сьогодні таким органом є ВККС. Отже, визначення статусу ВККС чи іншого подібного органу, його реорганізація, визначення порядку формування є конституційним повноваженням законодавця, яке реалізується через прийняття закону.

Верховна Рада уповноважена також регулювати суддівське самоврядування, яке діє «відповідно до закону» для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів (стаття 130-1 Конституції).

Новий конкурсний порядок формування ВККС, запроваджений Законом №193-IX, гарантує статус цього органу як незалежного від законодавчої та виконавчої влад, забезпечує принцип розподілу державної влади і не становить загрози для зовнішньої незалежності судової влади і незалежності судді.

Таким чином, припинення повноважень членів ВККС, формування нового складу цього органу та зменшення його складу згідно із Законом №193-IX узгоджується із ст. 6, 19, ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 129, ст. 130-1 Конституції.

2.4. Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб із числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями), завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з ч. 1 ст. 38,

розділом VIII «Правосуддя» Конституції, зокрема її ст. 131?

А. Позиція Центру щодо статусу, включаючи питання завдань і повноважень, Комісії з питань доброчесності та етики наведена у п. 1.3, 1.5, 2.5 цього висновку.

Б. Стосовно залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів до складу Комісії з питань доброчесності та етики поряд з трьома членами ВРП, то це не порушує конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами, оскільки не виключає участь громадян України у діяльності цього органу, навіть як міжнародних експертів.

Залучення визнаних на міжнародному рівні експертів до різного роду конкурсних комісій, Громадської ради міжнародних експертів на цьому етапі розвитку України сприяє довірі до процесів, що здійснюють ці органи, та результатів як з боку українського суспільства, так і міжнародних партнерів України.

Про це свідчить і позиція Венеційської комісії:

«І Конкурсна комісія для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС, і Комісія з питань доброчесності та етики передбачають змішаний міжнародно (три члени) / національний (три члени) склад. Після успішного запровадження моделі антикорупційного закону такий склад сприяє довірі громадськості та може допомогти у подоланні будь-яких проблем корпоративізму.

У своєму висновку щодо антикорупційного суду в Україні Комісія вказала, що «тимчасово міжнародним організаціям та фінансуючим організаціям (донорам), які активно надають підтримку антикорупційним програмам в Україні, повинна бути надана вирішальна роль в органі, який є компетентним щодо відбору до спеціалізованих антикорупційних суддів...». Важливо зазначити, що такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів». (див. п. 22, 24 Висновку Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027).

Таким чином, залучення трьох осіб із числа міжнародних експертів, запропонованих



міжнародними та іноземними організаціями, до складу Комісії з питань доброчесності та етики, не суперечить ч. 1 ст. 38 Конституції.

2.5. Чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати ВРП до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності ВРП та ВККС зі ст. 131 Конституції?

А. Позиція Центру з питання передання окремих повноважень дисциплінарної палати ВРП до Комісії з питань доброчесності та етики, а також щодо статусу цієї Комісії наведена у п. 1.3, 1.5 цього висновку.

Б. Вказане у питанні повноваження контролювати прозорість діяльності ВРП та ВККС відсутнє в законі. Закон не уповноважує Комісію контролювати прозорість діяльності ВРП та ВККС. Натомість він визначає метою утворення цієї Комісії «забезпечення прозорості і підзвітності членів ВРП та членів ВККС», ця мета реалізується через низку повноважень, жодне з яких, як викладено вище, не суперечить ст. 131 Конституції.

Ш. Загальний висновок

1. Підпункт 1 п. 1 розділу I і пункти 4, 5, 6, 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193-ІХ, на нашу думку, є неконституційними, якщо не буде доведено легітимну мету реорганізації Верховного Суду та дотримання конституційної процедури проведення цієї реорганізації.

Також зазначені положення є неконституційними, якщо буде доведено, що Верховний Суд буде не в змозі вчасно розглядати справи у скороченому складі.

Наслідком такого рішення має бути застосування попередньої редакції ч. 1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Саму ч. 1 ст. 37 Закону «Про судоустрій і статус суддів» недоцільно визнавати неконституційною, оскільки її формулювання не суперечить Конституції.

2. Положення ч. 8 ст. 31 Закону «Про Вищу раду правосуддя», на нашу думку, є неконституційним у частині визначення невинного короткого строку надання пояснень від суддів чи прокурорів щодо судових справ.

3. Положення ч. 3 ст. 47 Закону «Про Вищу раду правосуддя», на нашу думку, не відповідає Конституції частково – в частині, що унеможлиблює відкладення принаймні першого засідання у разі наявності переконливої інформації про поважність причин неприбуття на засідання судді, скаржника чи їх представників.

4. Абзац 4 підп. 13 п. 2 розділу I Закону №193-ІХ про скорочення строку для надання пояснень, на нашу думку, є неконституційним. У разі ухвалення рішення про неконституційність цього положення чинності належить застосовувати попередню редакцію частини 4 ст. 48 Закону «Про Вищу раду правосуддя».

5. Такими, що не суперечать Конституції, на нашу думку, є:

- п. 3 ч. 3 ст. 135 Закону «Про судоустрій і статус суддів» про розмір посадового окладу судді Верховного Суду;

- пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-ІХ про тимчасове уповноваження Комісії з питань доброчесності та етики розглядати за певних підстав дисциплінарні справи щодо суддів Верховного Суду;

- ч. 1 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону № 193-ІХ про призначення членів ВККС Вищою радою правосуддя;

- положення статті 28-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» про статус і склад Комісії з питань доброчесності та етики;

- положення частин 2, 3, 4 ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя» та пункту 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193-ІХ про суб'єктів звільнення членів ВРП;

- ч. 8 ст. 31, ч. 1 ст. 42 Закону «Про Вищу раду правосуддя» щодо витребування матеріалів судових справ (їх копій) та пояснень суддів, а також щодо ініціаторів дисциплінарного провадження;

- припинення повноважень членів ВККС, формування нового складу цього органу та зменшення його складу згідно із Законом №193-ІХ (ЦППП (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874127-visnovok-tsppr-pro-vidpovidnist-konstitutsiyi-zakonu-pro-sudovu-reformu>)). – 2020. – 15.01).

# КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

## Велика Британія

Британський прем'єр Борис Джонсон відмовив Шотландії в праві проводити другий референдум про можливе відокремлення регіону від Великої Британії, про що стало відомо в його листі першому міністру Шотландії Ніколу Стерджену.

«Очередной референдум о независимости будет способствовать продолжению политической стагнации, в которой находится Шотландия на протяжении последних десяти лет», – отметил Джонсон.

«Вы и ваш предшественник лично давали обещание, что референдум о независимости 2014 года был «единственный в этом поколении». Народ Шотландии решительно проголосовал за то, чтобы вместе сохранить Соединенное Королевство», – говорится в заявлении Джонсона.

Как известно, в декабре британский парламент получил письмо с просьбой рассмотреть вопрос о проведении второго

референдума о независимости Шотландии. Его направила Стерджен.

Она назвала мандат о независимости «неоспоримым» ввиду того, что согласно итогам декабрьских британских выборов, ее партия – Шотландская национальная партия – получила 48 мест из 59, на которые в палате общин британского парламента имеет право Шотландия.

Стерджен також підкривала, що в разі, якщо прем'єр Британії Борис Джонсон відмовиться виконати прохання Шотландії, то вона розгляне всі варіанти рішення питання.

«Премьер-министр должен объяснить, почему он считает, что Великобритания не является добровольным союзом равных наций. Он должен объяснить, почему он не верит, что народ Шотландии имеет право на самоуправление», – заявляла Стерджен (*Корреспондент* (<https://korrespondent.net/world/4182076-brytaniya-otkazala-shotlandyyu-v-provedenyu-novoho-referenduma>). – 2020. – 14.01).

## Швейцарія

Громадяни Швейцарії висловлюють свою думку щодо обмеження мігрантів. Всенародний референдум заплановано на травень 2020 року. Про це повідомив швейцарський уряд.

Ініціатива Швейцарської народної партії полягає в перегляді Конституції для самостійного ведення імміграційної політики.

У разі схвалення, швейцарська влада буде зобов'язана за рік розірвати договір з Євросоюзом про вільне пересування людей. Раніше, в 2014 році ця ж партія зажадала ввести квоти на міграцію з ЄС.

Зазначається, що референдум є частиною прямої демократії, при якій швейцарці кілька разів на рік голосують за низку політичних питань. Для того, щоб зміни Конституції винесли на національний референдум, необхідно 100 тис. голосів. Для скасування вже ухваленого парламентом закону достатньо підтримки 50 тисяч громадян (*Finance.Ua* (<https://news.finance.ua/ua/news/-/463550/shvejtsariya-provede-referendum-shhodo-migrantiv>). – 2020. – 17.01).

## Російська Федерація

Президент Росії В. Путін пропонує внести зміни до Конституції країни, про це він заявив під час оголошення послання Федеральним зборам РФ 15 січня.

Глава РФ відзначив, що виносить на обговорення ряд конституційних поправок. Зокрема про те, що на території Росії Конституція фактично повинна мати пріоритет над міжнародним правом.

«Вважаю, що настав час внести в основний закон країни деякі зміни, які прямо гарантують пріоритет конституції РФ в нашому правовому просторі. Це означає, що вимоги міжнародного законодавства і договорів, а також рішення міжнародних органів можуть діяти на території Росії тільки в тій частині, в якій не тягнуть за собою обмеження прав і свобод людини і громадянина та не суперечать нашій конституції», – повідомив він.

Також для осіб, які займають «критично важливі для забезпечення безпеки країни» посади (голови суб'єктів федерації, члени Ради федерації, депутати Державної думи, голова уряду, його заступники, федеральні міністри, керівники інших федеральних органів, а також судді), закріпити норму, що вони не повинні мати іноземне громадянство, вид на проживання або інший документ, що дозволяє постійно проживати на території іншої держави.

За словами Путіна, «Росія повинна залишатися сильною президентською республікою». Для потенційних кандидатів у президенти Росії пропонується закріпити вимогу проживати на території РФ не менше 25 років, а також відсутність іноземного громадянства або дозволу на проживання в іншій державі, причому не тільки на момент участі у виборах, але і коли б то не було раніше.

«Знаю також, що в нашому суспільстві обговорюється конституційне положення про те, що одна і та сама особа не має займати посаду президента РФ більше двох термінів поспіль. Не вважаю, що це питання принципове, але згоден з цим», – наголосив Путін.

Поправки до Конституції РФ, запропоновані в ході послання Путіна Федеральним зборам,

повинні бути винесені на всенародне голосування (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/15/7237437/>). – 2020. – 15.01).

Пропоновані президентом РФ зміни до Конституції щодо її пріоритету над міжнародними законами і договорами можуть дозволити Росії ігнорувати рішення Суду ООН.

Як повідомляє «Європейська правда», про це у своєму Facebook написав посол України в ЄС М. Точицький.

Він, зокрема, нагадав, як у 2015 році Конституційний суд РФ ухвалив рішення про те, Росія може не виконувати рішення ЄСПЛ у разі, якщо вони суперечать її Конституції.

«Нам вже тоді було чітко зрозуміло, чим це може закінчитися не лише для Ради Європи, але й для світу – повне нехтування Росією статутних обов'язків та зобов'язань в рамках членства в ключових міжнародних організаціях» – зазначив Точицький.

За його словами, висунута Путіним пропозиція про зміни до Конституції стала наслідком кволої реакції світової спільноти на дії РФ.

«Ймовірно, вже у ближчому майбутньому ми станемо свідками того, що не лише рішення ЄСПЛ, але й Міжнародного суду ООН будуть із легкістю ігноруватися державою, яка як постійний член Ради Безпеки ООН та Ради Європи мала б стояти на захисті принципів та цінностей, які роблять Європу та світ безпечнішими» – заявив дипломат (*Українська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/16/7105201/>). – 2020. – 16.01).





**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 1 (69) 2020**

**(25 грудня - 25 січня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Комп'ютерна верстка:  
А. Берегельська

Підп. до друку 30.01.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,77.  
Наклад 2000 пр.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач  
Національна бібліотека України  
імені В. І. Вернадського  
03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3  
siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта  
видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.