



Центр політико-правових реформ

Всеукраїнський конкурс студентських есе

# Європейський вектор конституційної і судової реформ

збірник конкурсних робіт



у рамках проекту  
«Спідометр "Україна - ЄС":  
конституційна і судова реформи»,  
фінансованого Європейським Союзом,

Київ  
Червень 2014

**Упорядкування** – Тетяна Руда, к.ю.н., експерт Центру політико-правових реформ

**Європейський вектор конституційної і судової реформ:** збірник робіт всеукраїнського конкурсу студентських есе [Електронне видання]. – К.: Центр політико-правових реформ, 2014. – 140 с.

Збірник містить кращі студентські есе, які надійшли на Всеукраїнський конкурс «Європейський вектор конституційної і судової реформ». Конкурс відбувся у 2014 році у рамках проекту «Спідометр "Україна - ЄС": конституційна і судова реформи», фінансованого Європейським Союзом. Авторський стиль, орфографія і пунктуація збережені.

## Зміст

<b>Яворська Л. В.</b> КОНСТИТУЦІЯ – ДЛЯ ЛЮДЕЙ. НЕ ДЛЯ ВЛАДИ .....	4
<b>Попков Д.А.</b> ВТІЛЕННЯ ЄВРОСТАНДАРТІВ ЧЕРЕЗ ЕФЕКТИВНЕ ЗАСТОСУВАННЯ СУДАМИ ТА ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ .....	11
<b>Кобрін А.Є.</b> КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР.....	21
<b>Федчишин Г.Ю.</b> РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ: ЯК УТИЛИТИ ЄВРО СТАНДАРТИ .....	30
<b>Огоновський О.Р.</b> КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР .....	37
<b>Якимчук О.В.</b> РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТИЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ .....	44
<b>Барікова А.А.</b> СУДОВІ ЗБОРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРИНЦИПУ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ .....	51
<b>Матат А.В.</b> РЕФОРМА ЧИ МОДЕРНІЗАЦІЯ — ОПТИМАЛЬНИЙ ВАРІАНТ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ? .....	60
<b>Балацька З.О.</b> РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТИЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ .....	69
<b>Ізрайло А.Я.</b> РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТИЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ.....	74
<b>Церр П.Г.</b> РЕЦЕПТ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ У ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ .....	82
<b>Круценюк О.В.</b> РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТИЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ .....	88
<b>Кордіяка Т.В.</b> РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СВІТЛІ ЄВРОСТАНДАРТІВ.....	97
<b>Івасишин І.Я.</b> КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР .....	104
<b>Ломоносов М.В.</b> КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИБІР.....	109
<b>Ходанич Ю.М.</b> КОНЦЕПЦІЯ ОБРАННЯ СУДДІВ НАРОДОМ.....	114
<b>Тарнавський О.М.</b> КОНСТИТУЦІЙНА ТА СУДОВА РЕФОРМИ: РЕАЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ ШТУЧНА ПРОБЛЕМА .....	122
<b>Артьомов Є.О.</b> КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЯК ОСНОВА КОНСТИТУЦІЙНОЇ І АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ .....	130

**Яворська Л. В.**

*Навчально-науковий центр*

*післядипломної освіти*

*Східноєвропейського національного*

*університету імені Лесі Українки*

## **КОНСТИТУЦІЯ – ДЛЯ ЛЮДЕЙ. НЕ ДЛЯ ВЛАДИ**

У той час, як світова цивілізація будувала собі життя, із століття в століття відшукуючи найоптимальніші правила та організовуючи їх у чітку систему права, слов'яни жили «по правді». Звід законів в Київській Русі так і звався – «Руська правда». І так генетично склалося, що моральні принципи для українця – з діда-прадіда були над законом.

Безпека та добробут рідних, інтереси близьких людей переважили суспільні та державні інтереси. Роль закону нівелювалася, орієнтир втратився. І головна біда у виборі правди над законом у тому, що правда – у кожного своя, а війна таких «правд» – щодня, в магазині, на роботі, в транспорті, в Верховній Раді – така війна породжує хаос.

Україна повернула свій погляд на Європу. Сказала своє «і я так хочу!». Тепер Україна повинна зрозуміти, що головна інакшість Європи – у вмінні визначати і беззаперечно приймати правила гри. Одні для всіх. Але – правила реальні, правила зрозумілі, правила чесні. Не такі, що лише регулюють, а такі, що насамперед спрямовані на добро для кожного.

*8 розділів, 77 статей, 7 692 слова, 52 440 знаків в Конституції України присвячені організації та функціонуванню чиновницько-владного апарату. Якщо орієнтуватися на кількість статей, то це – 47,8 %, а якщо на кількість слів, то цілих 60 % нашого Основного Закону.*

На противагу, загальним засадам, що визначають державний лад, відведено лише 7,2 % контенту, а правам, свободам та обов'язкам українського народу – 24,4 %. У цьому розділі українцям говорять про широке коло прав: на житло, охорону здоров'я, освіту, соціальне забезпечення, працю, гідний рівень життя, але... У той час, як «менеджерські» статі Конституції дають детальний опис усіх процедур: що за чим, в який спосіб, за яких умов, а наприкінці – обов'язкове відсилання на норми відповідних законів, права українців описані у більш декларативному стилі. Маєш право і – край. А в який спосіб його реалізувати – максимальна підказка: «Держава створює умови...».

До речі, акцент на питаннях організації влади в державі поруч із незначною часткою конституційного тексту, присвяченого правам та свободам людини і громадянина – ознака, що характеризує найдавніші європейські конституції зразка XVIII-XIX століть. У той час як новітнім конституціям характерна не лише наявність широких прав і свобод, а й належні юридичні гарантії їхньої реалізації. А ще – добре прописана роль держави в економічній сфері.

А якою є економічна складова Конституції України? Мабуть, вміщається у статтях про право на приватну власність, право займатися підприємницькою діяльністю та обов'язок сплачувати податки. А як же питання прогнозування економічного життя, охорони національного виробника, визначення міжнародних економічних пріоритетів? Невже ці аспекти суспільного життя є менш вагомими, аніж деталізація повноважень Верховної Ради, прописаних у 37 пунктах, чи функцій Президента – у 31 пункті?..

Наприклад, Конституція Республіки Болгарія дає приклад визначення в Основному законі загальної економічної стратегії країни: *«Економіка Республіки Болгарії ґрунтується на вільній господарській ініціативі. Закон створює і гарантує всім громадянам та юридичним особам однакові правові умови для господарської діяльності, запобігаючи зловживання, пов'язані з монополізмом, недобросовісною конкуренцією, і захищає споживача. Інвестиції та господарська діяльність болгарських та іноземних громадян і юридичних осіб охороняються законом. Закон створює умови для кооперації та інших форм об'єднання*

громадян і юридичних осіб для досягнення господарського і соціального прогресу» (ст. 19).

Визначення головних напрямків економічної діяльності міститься і в Конституції Греції: «З метою зміцнення соціальної стабільності та захисту спільних інтересів держава програмує і координує економічну діяльність в країні, добиваючись забезпечення економічного розвитку усіх галузей національного господарства. Вона вживає належних заходів з розвитку джерел національного багатства» (п. 1 ст. 106).

У Конституції Федеративної Республіки Німеччина взагалі передбачений цілий розділ – «Фінанси», де чітко прописано механізм фінансової, зокрема, митної та податкової політики держави та її окремих адміністративних одиниць (ст. 105: «Федерація має виняткову законодавчу компетенцію щодо митних справ і фінансових монополій»; ст. 106: «Федерація отримує прибутки від фінансових монополій та податків»). Чи не випадково саме ФРН є країною ЄС із найвищим рівнем економіки?..

Не хочеться применшувати роль управління державою, проте нормам, які координують організацію та функціонування владного апарату, в Конституції України приділяється надто багато уваги. Більшість процедурних питань абсолютно безболісно можна було б винести в окремі закони. Тим більше, що такі нормативні акти існують і часто дублюють конституційні положення.

Натомість Конституцію України варто наповнити нормами, які б координували економічну сферу життя держави, а соціальні гарантії доповнити посиленнями на відповідні нормативно-правові акти, які нарешті допомогли б українцям зрозуміти: в який саме спосіб вони можуть забезпечити собі передбачені Основним законом права. Адже процедурна деталізація забезпечення прав людини є найчеснішим показником реальності таких прав.

У чому сьогодні найбільш невпевнені українці?.. Відповідаючи на це питання, з'являються чіткі тези для розширення тексту Основного закону України. Насамперед, необхідно розширити права і свободи, що захищають людину від сваволі з боку інших осіб та з боку держави. Приміром, задекларувати

право на опір насильству та суттєво збільшити рівень відповідальності держави за помилки у судочинстві. Чинна Конституція передбачає єдиний випадок відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої безпідставним засудженням – «у разі скасування вироку суду як неправосудного» (п. 4 ст. 62 КУ), тобто, мова йде лише про кримінальні справи. А якщо ж неправосудним виявиться рішення у цивільній справі? Максимум, на який може розраховувати постраждала особа – відновлення майнових прав. Але – ніяк не відшкодування моральної шкоди, хоча негативна практика участі в «майнових» судах суттєво впливає на ділову репутацію і теж завдає шкоди для життя особи.

Гарним декларативним нормам нашої Конституції не вистачає практичності. Ми заявляємо: «життя людини є найвищою цінністю». Чудовий орієнтир. А чим доведемо? Чому в Конституції не підтвердити таке право, приміром, заборонаю смертної кари? Таке правило на території України діє, проте є не достатньо важливим для висвітлення в Основному законі? *(ст. 18 Конституції Бельгії: «Громадянська смерть скасована; вона не може бути відновлена»)*.

У деяких європейських країнах право на життя поширюється і на ненароджених. Це питання є дискусійним, проте, можливо, саму ідею не варто відхиляти, а лише обмежити визначенням конкретного терміну вагітності, із якого плід отримає юридичний захист, що передбачатиме не просто заборону відбирати життя, а й надання необхідної допомоги у разі потреби *(п. 3 ст. 40 Конституції Ірландії: «Держава визнає право на життя ненародженого і, враховуючи рівне право на життя матері, гарантує в своїх законах повагу і, наскільки це можливо, захист та підтримку цього права»)*.

Право на свободу також варто пояснити і розширити. Приміром, за рахунок скорочення часу запобіжного заходу тримання під вартою. Наразі без рішення суду такий максимальний термін становить 72 години, у той час, як в багатьох європейських країнах обмежується однією добою *(п. 3 ст. 71 Конституції Королівства Данія: «Будь-яка особа, взята під варту, повинна бути доставлена в суд протягом 24 годин»)*.

А ще право на свободу можна розширити в частині заборони її обмеження за легкі злочини чи проступки (*п. 5 ст. 71 Конституції Королівства Данія: «Жодна особа не повинна піддаватися тюремному ув'язненню за злочин, за який передбачається покарання у вигляді штрафу чи умовного ув'язнення»*).

Конфлікт інтересів може виникнути між декларованими свободою совісті та віросповідання і обов'язком захисту Вітчизни. У Європі від такої ситуації страхуються гарантуванням права на відмову використовувати зброю (*п. 3 ст. 4 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина: «Нікого не можуть примусити проти своєї совісті до військової служби зі зброєю»*).

Для того, щоб щедрі права на соціальний захист були принаймні схожі на такі, які збираються втілювати, варто чітко вказати категорій осіб, до яких вони застосовуються, а також – назвати хоча б кілька конкретних заходів допомоги (*п. 2 ст. 21 Конституції Греції: «Багатодітні сім'ї, інваліди війни та мирного часу, жертви війни, вдови та сироти загиблих на війні, а також хворі, які страждають на невиліковні фізичні чи душевні хвороби, мають право на особливу турботу держави»; п. 4 ст. 21: «придбання житла для тих, хто позбавлений його або у кого проблема житла не вирішена достатньою мірою, є об'єктом особливої турботи держави»*).

Право на приватну власність в деяких європейських країнах розширене за рахунок заборони конфіскації майна як способу покарання (*ст. 17 Конституції Бельгії: «Покарання конфіскацією майна не може застосовуватися»*). Часто разом із правом власності в світових конституціях декларується право спадкування (*п. 1 ст. 17 Конституції Республіки Болгарія: «Право власності та спадкування гарантується і захищається законом»*).

Конституція України обіцяє право на підприємницьку діяльність, проте нічого не говорить про захист такої діяльності. Таким чином, введення норми про право на захист інвестицій та господарської діяльності є досить актуальним (*п. 3 ст. 19 Конституції Республіки Болгарія: «Інвестиції і господарська діяльність болгарських та іноземних громадян та юридичних осіб охороняються законом»; п. 6 ст. 11 Конституції Великого герцогства Люксембург: «Закон гарантує*

свободу торгівлі і промисловості, заняття вільною професією та сільською господарською працею»).

Правильно розставлені акценти здатні кардинально змінювати ситуацію. Наразі в Україні гарантованою є «не нижча від визначеної законом» заробітна плата. А що, як спробувати орієнтуватися не на кількість затверджених Кабміном гривень, а на інтереси працівників? І назвати «зарплатне» право – правом на достойну платню за працю (*ст. 36 Конституції Італійської Республіки: «Трудящий має право на винагороду, відповідну кількості і якості його праці і достатню, в усякому разі, для забезпечення йому і його сім'ї вільного і гідного існування»*).

Не завадить розширити і передбачені Конституцією обов'язки. Зараз їх в українців – лише чотири: захист Вітчизни, природної та культурної спадщини, сплата податків і дотримання законів. Тим більше, що деякі речі, названі обов'язком, можуть забезпечити більше прав, аніж саме «голе» право.

Приміром, обов'язок працювати. Таке формулювання могло б суттєво зміцнити легальні позиції працездатного населення у боротьбі із безробіттям (*ст. 35 Конституції Іспанії: «Всі іспанці мають право на працю і зобов'язані працювати...»*).

Відхід свідомості українців від суто особистісних інтересів до інтересів суспільних можна спробувати забезпечити, заявивши у Конституції про обов'язок допомагати суспільству та державі (*п. 2 ст. 14 Основного Закону Федеративної республіки Німеччина: «Власність зобов'язує. Користування нею повинно одночасно служити загальному благу»; ст. 61 Конституції Республіки Болгарія: «Громадяни зобов'язані сприяти державі та суспільству у випадку, коли трапляється стихійне чи інше лихо...»*).

\*\*\*

Українців – 46 мільйонів. У них є один Президент, чотири з половиною сотні народних представників, кілька десятків міністрів, сотні прокурорів та суддів, тисячі управлінців та обранців на місцях... Однак більша частина тексту Конституції України схожа на інструкцію для діяльності саме представників

влади. А та скупа решта, де прописані правила для мільйонів простих громадян, «претендує» носити негорде звання фіктивних норм: задекларованих, але на практиці нічим не скерованих та не гарантованих.

Конституція – головний координатор життя держави. Отож, переорієнтування на соціальні та економічні засади, розширення і головне – гарантування прав та обов’язків громадян повинно стати першим кроком від України як держави, де наразі ключовими є процеси, орієнтовані на владу (боротьба за посади, розподіл функцій та ролей) до України, орієнтованої на соціально-економічний розвиток, на побудову демократичного суспільства з гідним рівнем життя.

**Попков Д.А.**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

## **ВТІЛЕННЯ ЄВРОСТАНДАРТІВ ЧЕРЕЗ ЕФЕКТИВНЕ ЗАСТОСУВАННЯ СУДАМИ ТА ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Останні події в Україні показали вже давно існуючу неспроможність системи правосуддя ефективно виконувати головну її функцію – арбітра між державою та суспільством. Ще більше розповсюдження кризових явищ можна спостерігати в системі прокуратури та МВС, які вже не здатні повноцінно виконувати покладені на них законодавством обов'язки з охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Серед багатьох причин, які обумовлюють існування та поширення кризових явищ, можна впевнено назвати одну, що є спільним знаменником для них всіх – це відсутність системи принципів та послідовних реформ, які б зробили можливим перехід Україні від напівзруйнованої соціалістичної моделі діяльності цих органів до сучасної європейської. Через це робота системи органів правосуддя, прокуратури та МВС нагадує коня, що кульгає на три ноги і от – от звалиться. Тому сьогодні для України є вкрай важливим втілення європейських стандартів в діяльність судів та прокуратури, які є випробувані часом та практикою.

*Одним із чергових кроків, спрямованих на наближення України до європейських стандартів, стало підписання 21 березня 2014 року політичної частини Угоди про асоціацію з Європейським союзом.*

Частина 1 статті 4 цієї Угоди вказує, що в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес, між Сторонами повинен розвиватися та зміцнюватися політичний діалог. Відповідно до пп. е) частини другої цієї статті цілями політичного діалогу зокрема є «зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного врядування, прав людини та основоположних

свобод [...], а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ». Стаття 6 закріплює положення про співпрацю Сторін з приводу узгодження проведення внутрішньої політики на спільних принципах: стабільності і дієвості демократичних інституцій, верховенства права, поваги до прав людини і основоположних свобод.

Співробітництву держав у правовій сфері присвячений цілий розділ Угоди, що має назву «Юстиція, свобода та безпека». Відповідно до статті 14 цього розділу в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво здебільшого має бути спрямовано на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. *Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.* У статті 24 зазначається, що Сторони домовились розвивати судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах, повною мірою використовувати міжнародні і двосторонні документи, базуючись на принципах юридичної визначеності, права на справедливий суд [1].

Таким чином, *підписання Угоди знов покладає на Україну обов'язок* утілення європейських стандартів у забезпеченні принципу поваги до прав і свобод людини, а також права на справедливий суд, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Очевидно, що *його виконання неможливе без ефективного застосування в національній правотворчій та правозастосовчій діяльності практики ЄСПЛ*, бо відомо - «норми Конвенції діють у тому виді, як вони тлумачаться Європейським судом з прав людини» [2].

*Слід визнати той факт, що сьогодні в Україні стан додержання принципу поваги до прав людини та основоположних свобод а також права на справедливий суд перебуває на катастрофічно низькому рівні.*

До таких висновків можна дійти подивившись розподіл кількості скарг, які надійшли до ЄСПЛ за перший квартал 2014 р. Так, було зареєстровано 4612 скарг

проти України. Тобто в середньому проти України було зареєстровано кожного місяця по 1537 скарг. Це майже у півтора рази більше, ніж реєструвалось у 2013 році (≈ 1096 скарг на місяць), у два з половиною рази більше, ніж у 2012 році

(≈ 649) і в 4 рази більше, ніж у 2011 році (≈ 385). Іншими словами, за перший квартал 2014 р. проти України було зареєстровано стільки ж скарг, скільки за весь 2011 рік. Станом на 30 квітня 2014 року Україна займає **перше місце** серед країн Ради Європи проти якої очікується розгляд 18 450 скарг, що складає 19,7 % від їх загальної кількості. Тенденції до значного зростання кількості скарг, а також винесених проти України рішень мали місце упродовж декількох років. Якщо звернути увагу на показники 2013 року, то Україною було встановлено рекорд за кількістю скарг, що надійшли до розгляду Суду не лише з попередніми роками, але й серед інших країн - членів Ради Європи. Так у 2013 році було передано 13 152 скарг, у 2012 – 7791, а у 2011 – 4614. Станом на 31 грудня 2013 року Україна займала 3 місце за кількістю скарг, що очікували на розгляд, серед них лише 22 % було віднесено до явно неприйнятних або таких, що викликали серйозні сумніви у прийнятності. Разом з цим, у 2013 році Україною було встановлено рекорд по сплаті справедливої компенсації. У 2013 Україна мала виплатити **32 967 437 євро**. Навіть сусідня Росія - 4 089 564 [3].

*Спробуємо встановити деякі причини існування такої кількості скарг.*

*1. Неякісне здійснення законотворчої діяльності.* Як слушно зазначається у аналітичній доповіді 2011 року: «законодавчі ініціативи в сфері прав людини гальмуються та перебувають на низькому рівні. З того часу Верховна Рада й досі продовжує ухвалювати законопроекти, які серйозно порушують права людини, і відкидати концепції та законопроекти, спрямовані на їх захист» [4, с. 162]. Як приклад можна навести «закони» від 16 січня 2014, які спричинили справжній вибух обурення у суспільстві через їх зневагу до прав і свобод людини. Водночас, ухвалення таких законів стає можливим через відсутність процедури попередньої перевірки органом конституційної юрисдикції, яка, наприклад, існує у Франції.

**2. Неякісне здійснення правозастосування і локального правотворення.** Разом з тим, здійснення попереднього контролю по відношенню до органів виконавчої влади закріплено у частини 5 статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в якій зазначається, що Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади забезпечують систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції та практиці Суду. Однак слід зауважити, що такий запобіжник фактично не діє [4, с. 162]. В цей час, здійснення такого контролю в діяльності прокуратури законодавством не передбачено.

***Низький рівень кількості та якості застосування національними судами практики ЄСПЛ обумовлюється суб'єктивними та об'єктивними чинниками.***

До ***суб'єктивних*** можна віднести небажання суддів самостійно цікавитись практикою та застосовувати її. Так, незважаючи на те, що Закон «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» набув чинності у 2006 році, заслуговує на увагу заява Голови Ради суддів України, колишнього Голови Верховного суду України Василя Онопенка у червні 2013 року: «Нарешті судді почали посилатися на рішення Європейського суду з прав людини. Раніше ставлення до цього було зовсім інше. Щоправда, зацікавленість наших суддів позицією ЄСПЛ зрозуміла, бо ми на 4-му місці за кількістю звернень» [5]. Іншою стороною проблеми є те, що самі сторони рідко посилаються на практику Євросуду. Суддя Апеляційного суду Чернігівської області І.О. Боброва зазначає, що найчастіше у судовому засіданні адвокати та спеціалісти у галузі права намагаються приєднати не практику ЄСПЛ, а Вищого спеціалізованого чи Верховного Суду України [6].

До ***об'єктивних*** чинників можна віднести високу завантаженість суддів, недоукомплектованність штатів деяких судів, незручність доступу суддів до рішень Європейського суду щодо України та його значне обмеження щодо рішень проти інших держав, незнання суддями офіційних мов ЄСПЛ [7]. До цього можна додати суттєве обмеження повноважень ВС України, відсутність відомчих інструкцій та наказів, що регламентували би порядок застосування практики

ЄСПЛ тощо. І.О. Боброва зазначає, що застосування практики ЄСПЛ значно ускладнюються відсутністю доброго інформаційного джерела, яке би містило повний, систематизований перелік рішень ЄСПЛ як проти України так й інших держав, задля можливості здійснювати пошук. На її думку воно дозволило би суддям зручно та оперативно знаходити необхідну інформацію, бо сайт Мін'юсту цим критеріям не відповідає [8]. Також бракує літератури, присвяченої практиці ЄСПЛ, семінарів, зокрема, за участю іноземних експертів. Однією із проблем, пов'язаних з розширенням застосування практики Суду І.О. Боброва вважає те, що Вищий спеціалізований суд у своїх постановках та методичних рекомендаціях судам нижчого рівня дуже рідко звертається до практики ЄСПЛ [6]. Заступник голови Артемівського міськрайонного суду Донецької області Н.М. Медінцева вказує на аналогічну проблему, але вже при наданні методичної допомоги судами апеляційної інстанції судам місцевим [9].

Ставлення до практики Суду в Україні, незважаючи на наявність спеціального закону, можна оцінити, як скептичне. Наша держава віддає перевагу виплаті відшкодувань перед здійсненням відповідних реформ законодавства та правозастосовчої практики. Виплати зі рішеннями Суду з державного бюджету щороку перевищують 20 млн. гривень. Тоді як заходи загального характеру належним чином не впроваджуються, залишаючись законопроектами [10, с. 39].

*Таким чином, можна говорити про те, що існування проблем в сфері застосування практики ЄСПЛ судами та прокуратурою обумовлені **системними кризовими явищами**, притаманним цим органам, які вже давно потребують якісного «перезавантаження», і що, безумовно, займе багато часу і зусиль.*

*Водночас **вже сьогодні** можна здійснити заходів, здатних суттєво поліпшити ситуацію в короткочасній перспективі без серйозних фінансових і часових втрат. Умовно ці заходи можна поділити на інформаційно – освітні та юридичні.*

*Інформаційно – освітні. **Завдання** – забезпечення якісним, комплексним та оперативним інформаційним джерелом суддів та працівників прокуратури. В рамках цього напрямку пропоную розпочати роботу над створенням сайту, який би містив найновіші надходження рішень та іншої інформації Євросуду проти*

України та інших держав, перекладених українською. Створення такого джерела саме у вигляді сайту, а не друкованого видання (раніше видавався журнал «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі»), дозволить зекономити пов'язанні з цим витрати, зробить доступ до матеріалів швидким і легкодоступним. *Але одразу слід зазначити, що розроблення такого сайту має відбуватись разом із з'ясуванням вимог та побажань суддів та прокурорів.*

Сайт *має містити пошук*, що дозволяв би оперативно знаходити рішення за датою, стороною, країною, категорією справ, ключовими словами тощо.

В цій частині він має виконувати функції офіційного сайту ЄСПЛ.

Але окрім цього, пропоную розміщувати на сайті *методичні рекомендації* апеляційних та вищих спеціалізованих судів, пов'язаних із застосуванням практики ЄСПЛ, консультативно – довідкову інформацію органів прокуратури, узагальнення практики, яку, наприклад, зробила суддя Світлана Яковлева [11].

Сайт має містити як національну *науково – практичну літературу*, так і перекладену українською літературу, *документи Ради Європи*, що стосується проблем дотримання прав людини в Україні, застосування практики ЄСПЛ та містять *практичні рекомендації* працівникам. Сайт повинен мати колонку з *останніми новинами* у сфері застосування Конвенції та практики ЄСПЛ в Україні і новими надходженнями. Для більшої зручності пропоную застосувати *розсилку надходжень* та новин електронною поштою. Також доцільно створити сторінки, на яких користувачі могли би *обмінюватись думками та досвідом*, вносили пропозиції щодо роботи сайту.

Не менш важливим є проведення як національними, так й іноземними експертами та спеціалістами *майстер – класів, семінарів, круглих столів*, присвячених застосуванню Конвенції та практики ЄСПЛ. З метою забезпечення можливості ознайомлення суддів і прокурорів, які не були присутні, має *застосовуватись відеозйомка* з подальшим розміщенням матеріалів на сайті. Найбільшу користь це буде мати для працівників місцевого та районного рівнів, оскільки саме вони є основною ланкою правозастосування.

Таким чином, треба досягти такого результату, аби кожен суддя, працівник прокуратури із врахуванням своєї спеціалізації могли швидко, з одного джерела отримати необхідну інформацію для правильного застосування Конвенції, дізнатись про стан дотримання ЄКПЛ в Україні, своїй області, районі, місті, ознайомитись із прикладами та аналізом застосування ЄКПЛ в національній судовій практиці, який, наприклад, зробив Аркадій Бущенко у 2009 році [12].

Ще одним аспектом інформаційно – освітнього напрямку є *написання посібників* для суддів, працівників прокуратури з наданням рекомендацій по застосуванню Конвенції та практики ЄСПЛ, враховуючи специфіку їх діяльності.

Створення такого універсального сайту *також може бути корисним* для співробітників МВС, адвокатів, правозахисників, науковців, студентів юридичних ВНЗ, а також при здійсненні законопроекткування.

*Шляхи реалізації.* Для створення такого сайту необхідне залучення команди, яка має складатись з ІТ - спеціаліста(ів), фахівця(ів) в галузі застосування практики ЄСПЛ із знанням однієї з офіційних мов Євросуду або фахового перекладача, які (або інші) в подальшому на постійній основі займались би оновленням сайту. Також для поповнення бази даних можна залучати експертів, адвокатів, студентів та викладачів юридичних ВНЗ, правозахисні та інші організації. Для проведення майстер – класів, семінарів, круглих столів, присвячених застосуванню Конвенції та інформування про стан такого застосування, можна залучати суддів ВСС, ВС та КС України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, викладачів юридичних ВНЗ, робітників Генеральної прокуратури та МВС, адвокатів, правозахисників, національних та іноземних експертів. Залучення останніх можливе, зокрема, завдяки пункту d, статті 5 Угоди, в якому зазначається що політичний діалог [з приводу втілення Угоди] може здійснюватись у будь-який спосіб, у тому числі, за допомогою зустрічей експертів, які сприятимуть удосконаленню та консолідації цього діалогу. Що стосується *матеріальних ресурсів*, які мають бути задіяні для створення та подальшого функціонування такого ресурсу, то їх можна залучити за рахунок планів підтримки та проектів Ради Європи, ЄС, ОБСЄ та Державного

бюджету України. В перспективі, з розвитком сайту можна переходити на його самооплатність через відкриття деяких матеріалів до платного публічного доступу іншим особам за прикладом проектів «Лігазакон», «Мега – Нау», «Iplex».

*Але як зазначається в Плані Ради Європи для України на 2011 - 2014 роки:* «особливу увагу слід приділяти впливовості заходів. Досвід показує, що навіть ефективне навчання не дає справжньої впевненості в тому, що цільова аудиторія застосовуватиме здобуті знання, повернувшись до виконання своїх повсякденних функцій. Було б важливо проаналізувати, які можливі перешкоди заважають суддям, прокурорам та іншим представникам правничого фаху повною мірою застосовувати ЄКПЛ, і відтак розробити рекомендації щодо їх усунення» [13].

*Відтак, проаналізувавши деякі чинники, що заважають суддям та прокурорам ефективно застосовувати практику ЄСПЛ, можна стверджувати: окрім інформаційних та освітніх заходів має існувати їх юридичне забезпечення.*

**Юридичні заходи** передбачають застосування широкого спектру інструментів, різних за ступенем складності. Оскільки роль галузевих наказів для працівників прокуратури досі іноді займає важливіше місце за закон, то серед найперших заходів має бути розроблення Генеральною прокуратурою галузевого наказу, що стосувався би правил та порядку застосування працівниками практики ЄСПЛ.

В свою чергу, ВСС України мають більш активно зайнятись розробкою методичних рекомендацій судам нижчого рівня щодо застосування практики ЄСПЛ, тому пропоную доповнити п. 4, частини перші статей 27 та 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» словами «з урахуванням практики ЄСПЛ». На мою думку, ще одним ефективним важелем, який змусив би суддів серйозно вивчати практику Євросуду було б закріплення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» однією з підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності - порушення ним прав, гарантованих Конвенцією, що підтверджується остаточним рішенням Євросуду. Подібний механізм можна застосувати і до працівників прокуратури.

Також можна погодитись з деякими науковцями, які пропонують або скасувати процедуру допуску скарги ВСС України до ВС України, або встановити

можливість оскарження ухвали за відмовою ВСС України до ВС України, або напяму до ВС України в разі наявності істотних порушень [14, с. 195 - 198].

*Вирішити проблему дотримання гарантованих Конвенцією та протоколами до неї прав і свобод людини в Україні можливо лише через системне внесення змін до законодавства, комплексне реформування органів правосуддя та прокуратури, яке розраховано на довготривалу перспективу. Але навіть при існуючих недоліках роботи цих органів, можна досягти значного поліпшення завдяки запропонованим заходам. Дана робота має описовий характер. При концептуальній підтримці проекту я готовий розробити і представити детальний план його втілення.*

#### *Використані джерела та література:*

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його Державами – Членами, з іншої сторони : [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA\\_Body\\_text.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf)
2. Кучинська, Оксана Петрівна. Принципи кримінального провадження у світлі практики Європейського суду з прав людини [Текст] : монографія / О. П. Кучинська, Т. І. Фулей, Р. В. Бараннік. - Ніжин : Аспект-Поліграф, 2013. - 224 с.
3. Сайт Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] Режим доступу : // <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
4. Нова влада : виклики модернізації [Текст] / [редкол. : І. В. Бураковський (голов. ред.) та ін.]. - К. : К.І.С., 2011. - 259 с.
5. Василь Онопенко «Роботою нас не злякаєш, хоча її обсяг справді колосальний» Закон і бізнес №23 (1113) 08.06—14.06.2013 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/23064-golova\\_radi\\_suddiv\\_ukraini\\_vasil\\_onopenko\\_robotoyu\\_nas\\_ne\\_zl.html](http://zib.com.ua/ua/print/23064-golova_radi_suddiv_ukraini_vasil_onopenko_robotoyu_nas_ne_zl.html)
6. Боброва І.О. «Проблеми застосування практики ЄСПЛ в роботі суддею Апеляційного суду Чернігівської області». : [інтерв'ю з суддею Апеляційного суду Чернігівської області О.І. Бобровою] / спілкувався Даниїл Попков // Власний архів автора.
7. Доповідь Голови ВАСУ О. М. Пасенюка на Міжнародній конференції «Проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини у правовій системі України» [Електронний ресурс]. Режим доступу : // [http://www.vasu.gov.ua / ua/imp\\_sub.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1864](http://www.vasu.gov.ua / ua/imp_sub.html?_m=publications&_t=rec&id=1864)

8. Перелік рішень проти України. «Рішення щодо суті (за алфавітом)». Сайт мініюста [Режим доступу] : <http://www.minjust.gov.ua/section/7>
9. Медінцева Н.М. «Проблеми застосування практики ЄСПЛ в роботі судей Артемівського міськарайного суду Донецької області». : [інтерв'ю з заступником голови Артемівського міськарайного суду Донецької області Н.М Медінцевою] / спілкувався Даниїл Попков // Власний архів автора.
10. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини: навч.-практ. посіб. / Т. І . Дудаш. – К.: Алерта, 2013. – 368 с.
11. «За міжнародними стандартами»: аналіз застосування практики ЄСПЛ судами Кіровоградської області підготовленою суддею Апеляційного суду Кіровоградської області Світланою Яковлевою. Закон і Бізнес. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/75641-kilkist\\_sprav\\_rozglyanutih\\_apelyaciynim\\_sudom\\_kirovogradskoi.html](http://zib.com.ua/ua/75641-kilkist_sprav_rozglyanutih_apelyaciynim_sudom_kirovogradskoi.html)
12. Застосування статей 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини в національній судовій практиці. / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009 р. – 216 с.
13. План Ради Європи для України на 2011 - 2014 роки : [Електронний ресурс]. - Режим доступу від 23 червня 2011 року : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b25/print1389962671577384](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25/print1389962671577384) .
14. Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини [Текст] : матеріали Другої міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 60-річчю набуття чинності Конвенції про захист прав людини і основополож. свобод 1950 р., що проводиться під егідою Ген. секретаря Ради Європи пана Турбйорна Ягланда, 20-21 верес. 2013 р. / Нац. ун-т "Одес. юрид. акад." та ін. ; [за ред. С. В. Ківалова]. - Одеса : Фенікс, 2013. - 490 с.
15. Міжнародна науково-практична конференція "Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини" [Текст] : зб. наук. ст. : 15 верес. 2012 р. / Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.", Півд. регіон. центр Нац. акад. прав. наук України ; [за ред. : С. В. Ківалов]. - Одеса : Фенікс , 2012. - 518 с.

**Кобрін А.Є.**

*Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

## **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР**

Виходячи з останніх подій в Україні, Український народ показав свій вибір в напрямку євроінтеграції. Непідписання экс-президентом України Віктором Федоровичем Януковичем угоди про асоціацію України з Європейським Союзом було першим поштовхом для початку акції "Євромайдан", яка в ході відомих жорстких антинародних подій трансформувалася з мирної акції в повстання, а останнє - в революцію, яка триває і зараз, оскільки революція є явищем, в ході якого змінюються всі сфери життя суспільства, що ми можемо бачити і сьогодні.

Конституційна реформа в контексті євроінтеграційного виміру повинна нести багатоаспектний характер, тобто це значить, що реформування повинно бути логічним та взаємопов'язаним в рамках всіх інститутів конституційного права. Не можна змінити суттєво державу, реформувавши лише одну сферу життєдіяльності.

Процес євроінтеграція - це не лише імплементація норм директив Європейського Союзу, а й норм і рішень інших європейських інституцій, зокрема й Європейського Суду з прав людини (далі - ЄСПЛ)(зокрема, виходячи з інформації, опублікованої на сайті "Лівий берег", Україна з 1997 року виконала лише 5 рішень Європейського суду з 962 [1]). Тобто це означає, що при проведенні конституційної реформи слід звертати увагу на інтеграцію в європейську спільноту, а не лише виключно в Європейський Союз.

Виходячи з цих вище зазначених особливостей цього питання, звернемося до основних проблемних аспектів сучасного правового регулювання конституційних питань та можливих варіантів врегулювання відповідних проблем.

**1) Конституція України** - це, в першу чергу, **повинен бути гнучкий інструмент правового регулювання**. Тобто в певних сферах Конституція України повинна залишати свободу для законодавчого врегулювання суспільних відносин з метою гнучкої та швидкої можливості зміни закону (маються на увазі звичайні закони - А.К.), але не Конституції України. Крім того, гнучкість конституції повинна поширюватися і на процедури, передбачені Конституцією України. Відповідна характеристика повинна носити загальний характер у контексті реформування інститутів Конституції.

**2) Загальна проблема дублювання законодавства України - перевищення кількості над якістю.** Ця проблема характерна в контексті законотворчої діяльності. Особливо характерно дублювання положень Конституції України в багатьох законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Хоча видається сумнівним, що просте копіювання положення Конституції України в якийсь нормативно-правовий акт дасть підвищення якості правового регулювання. Наприклад, ч. 1 ст. 14 Конституції України визначає, що *"Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави"*, а ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України зазначає, що *"Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави"*, що повністю дублює положення Конституції України, хоча потреби в цьому немає. Закони України повинні деталізувати положення Конституції України, але не дублювати їх. Звісно, що в цьому випадку парламент діє на власний розсуд, тобто діє так звана "воля законодавця", який вирішує, як повинен виглядати закон, а тому, крім обмежень щодо прийняття закону України, передбачених Конституцією України, інших не можна передбачити.

**3) З вище зазначеної проблеми випливає наступна проблема - неконституційні обмеження законотворення.** Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України). Це означає, що парламент не може обмежити власну законодавчу функцію. З огляду на це може виникнути колізія. Зокрема, ч. 5 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України визначає, що *"законопроект, щодо якого Верховною*

*Радою приймалося рішення стосовно вимог до його основних положень, принципів чи критеріїв, повинен відповідати цим вимогам".* Наприклад, ст. 4 Податкового кодексу України встановлює основні засади податкового законодавства України, де згідно з пп. 4.1.9.п. 4.1. визначається такий принцип, як стабільність, що означає, що *"зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року"*. Хоча в реальності можна побачити систематичне нівелювання цих норм при законотворенні. Наприклад, Закон від 04.11.2011 № 4014-VI "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності" в п. 1 "Прикінцеві та перехідні положення" зазначає, що *"цей Закон набирає чинності з 1 січня 2012 року"*, хоча це є прямим порушенням вище зазначеного принципу стабільності, тобто це означає, що цей закон міг набути чинності тільки після 1 січня 2013 року. З іншого боку в цьому випадку наявна колізія між п.3 ч.1 ст.85 Конституції України, яка передбачає, що до повноважень Верховної Ради України належить *"прийняття законів"* і ч. 5 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України та іншими положеннями, які обмежують законодавчі можливості парламенту. Тобто Верховна Рада України не може обмежити власну законодавчі можливості, оскільки в такому випадку виходить, наприклад, що в період з 1 липня 2014 до 31 грудня 2014 року Верховна Рада України не може прийняти законодавчий акт, який буде змінювати податковий період будь-якого податку і набуде чинності в будь-який день 2015 року. Тому таке самообмеження Верховною Радою є неконституційним.

**4) Абстрактно-доктринальне законотворення.** Це є ще однією з сьогоденних проблем законотворення. Наприклад, кодекси і закони в більшості випадків мають положення, які не мають значення для вирішення конкретних юридичних проблем. Наприклад, ст. 2 Земельного кодексу України визначає, що *"Земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і*

*розпорядження землею ... Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади ... Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї)".* Така норма не має особливого значення, оскільки далі кодекс встановлює конкретних суб'єктів і об'єктів земельних відносин, а саме визначення земельних відносин взагалі виглядає недоцільним, оскільки з кодексу можна й самому визначити, чим же земельні відносини є, а, по-друге, така норма дає безмежні доктринальні спори, чиє ж визначення ближче до істини, хоча така діяльність не призводить до вирішення нагальних питань. Дана тенденція законотворення схожа на написання посібників для простих громадян, а не реальних законів, які, як правило, використовує юрист.

**5) Проблеми в сфері прав людини.** Слід зазначити, що за статистикою і реальним станом права людини в Україні знаходяться на слабкому рівні в контексті обов'язку держави гарантувати їх. Так на сайті "Лівий берег" зазначено, що в 2013 році *"Україна посіла третє місце за кількістю заяв до ЄСПЛ"* [2], але це лише "верхівка айсбергу" проблем, які доходять до ЄСПЛ. Слід зазначити, що, виходячи зі структури аргументації рішень ЄСПЛ, ЄСПЛ кожний раз проводить "тест", чи наявне у відповідних обставинах правопорушення, чи "необхідне обмеження" прав людини. Для того, щоб кваліфікувати якісь обставини, як такі, що правомірно обмежують права людини, ЄСПЛ відповідає, чи передбачене законом відповідне обмеження, чи є на це причини та чи є воно пропорційним. У разі якщо немає закону, який обмежує права, то в такому випадку наступні кроки ЄСПЛ не робить і визнає, що у конкретному випадку є порушення прав людини. В контексті цього виділимо лише найбільші проблеми, щодо яких в Україні немає вирішення.

**5-1) Право на мирні зібрання,** гарантоване ст. 39 Конституції України і ст. 11 Європейською конвенцією з прав людини та іншими міжнародними договорами, не врегульоване законодавчо, про що ЄСПЛ наголосив в п. 55 в справі "Веренцов проти України" та п. 40 в справі "Шмушкович проти України".

А тому будь-яке обмеження цього права, крім на підставі тих положень, що встановлені Конституцією України, не є правомірним. В цих випадках суд не розглядав питання, чи наявна причина для встановлення такого обмеження та чи пропорційно це. Тому для врегулювання цього питання є необхідність у прийнятті закону України про свободу мирних зібрань, хоча вже існує декілька законопроектів (див., напр., Проект Закону про свободу мирних зібрань [3]).

**5-2) Право на судовий захист.** По-перше, слід звернути увагу, що це право трактується по-різному. Ст. 55 Конституції України дає основи цього права, зокрема в ч. 1 та ч. 3 відповідної статті. Інші аспекти цього права передбачені в процесуальних кодексах України. Натомість одним з цікавих і актуальних підходів передбачений ст. 6 Європейської конвенції, яка часто порушується в Україні, оскільки лише в 2014 році можна навести наступні справи: "Aleksandr Vladimirovich Smirnov v. Ukraine", "Khaynatskyu and others v. Ukraine" (241 заявників), "Semyanisty and others v. Ukraine" (53 заявники) та "Kyselyova and others v. Ukraine" (23 заявники), в яких суд констатував порушення або ч.1, або ч.3 ст. 6 конвенції. Така практика, на жаль, лише підтверджує "підводні камені" права на судовий захист в українській реальності.

На останок залишається лише процитувати постанову Одеського апеляційного господарського суду від 23 грудня 2010 р.: "... колегія суддів Одеського апеляційного господарського суду вважає за необхідне зазначити наступне. В юридичному плані спір у даній справі не є складним. Проте, з незрозумілої з точки зору здорового глузду позиції касаційної інстанції, яка кожного разу вигадує нові причини для скасування правильних рішень судів попередніх інстанцій, справа розглядається судами майже два роки, що не сприяє зміцненню авторитету судової влади та зростанню довіри до судових органів, які протягом останнього часу впали до такого рівня, що далі вже нікуди"[4]. Напевно, така оцінка є актуальною і для сьогодення. Можливий варіант вирішення цієї проблеми - це повне перевантаження судової влади шляхом люстрації та/або перенавчання суддів в рамках європейських підходів.

**5-3) Інші права.** З порушеннями інших прав можна, наприклад, ознайомитися у доповіді "Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина" за 2013 рік[5].

**6) В Україні відсутнє регулювання лобізму.** Хоча в Україні і присутні побоювання щодо встановлення законодавчо цього інституту, натомість такі суспільні відносини де-факто існують і їхня нерегульованість лише створює передумови для корупції або "нецивілізованого лобізму". Це інститут давно відомий провідним країнам світу і має багато позитивних можливих аспектів розвитку в Україні. Хоча б те, що це підвищить зайнятість населення, та оподаткувавши такий дохід за схемою самозайнятої особи, призведе до поповнення бюджету. В Україні є достатньо законопроектів, але їх розгляд в цей час не прогресується[6].

**7) Місцеві референдуми не мають закону,** хоча відповідно до п.20 ч.1 ст. 92 Конституції України повинні бути врегульовані виключно законом. В рамках цього складно взагалі говорити про можливість безпосереднього виголошення своєї позиції певною частиною населення певної території. Закон України повинен бути прийнятим в найближчий час, оскільки ст.ст. 38, 138, 143 Конституції України визначають основи для проведення місцевого референдуму.

**8) Президент України - проблемні аспекти процедури усунення президента України.** Позитивним моментом в останній час стало зменшення впливу президента України в ході трансформації України з президентсько-парламентської республіки в парламентсько-президентську, хоча ще в позиції Венеціанської комісії від 10 грудня 2010 в пп. 11 та 12 зазначила про широкі повноваження президента[7]. Натомість в останній час складна процедура імпічменту дала свою слабкість. В нашому випадку можливі два варіанти вирішення проблеми: або зменшення етапів процедури імпічменту (наприклад, прибрати етап створення спеціальної тимчасової слідчої комісії та визначити короткі строки для розгляду питання Конституційним Судом України та Верховним Судом України), або ж збільшення списку підстав, передбачених ст.

108, однією з яких повинна бути "фактичне відсторонення від влади" за прикладом процедури, передбаченої ст. 110 (неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я).

**9) Проблеми з місцевим самоврядуванням.** Одна з найбільш слабких сторін публічної влади в Україні. Під час виступу 7 червня 2014 року під час церемонії інавгурації Петро Порошенко зазначив, що "... саме європейський досвід підказує нам, що значну частину повноважень вже зараз треба делегувати з центру місцевим органам влади. Реформа щодо децентралізації розпочнеться вже цього року змінами до Конституції. Нові повноваження отримають новообрані місцеві Ради" [8]. В нашому випадку можливі два варіанти вирішення проблеми: або збільшити повноваження місцевих органів, або визначити законодавчий диспозитивний критерій, який би надав можливість на розсуд органів вирішувати питання. В найкращому випадку це поєднання обох підходів. З одного боку це перенесення повноважень з державних органів до місцевих, а там де немає остаточного варіанту вирішення питання, чия ж це компетенція - необхідно встановити критерій, за яким була б можливість сказати, що відповідна компетенція може бути реалізована краще на місцевому рівні або всеукраїнському. Така модель, наприклад, існує в Європейському союзі, де ст. 3 Договору про функціонування Європейського Союзу встановлює ексклюзивну компетенцію Європейського союзу, а 4 - змішану. Змішана компетенція визначається на основі принципів субсидіарності (коли краще досягається на всезагальному рівні) і пропорційності (коли не перевищує необхідності), визначені в ст. 5 Договору про Європейський Союз. Всі диспути вирішуються судом, що могло б бути використано й в Україні. Така практика також могла б просунути розвиток інституту адміністративних договорів.

**10) Щодо прогалін в судовій системі в Україні.** В цьому відношенні показовим є рішення ЄСПЛ в справі "Волков проти України", де в абз. 199 суд визнав серйозні систематичні проблеми щодо функціонування судової системи України. В абз. 202 суд закликав до реформування правової системи. В абз.абз. 203 та 208 суд закликав поновити процедуру розгляду справи, а також до

відновлення Олександра Волкова на посаді судді Верховного Суду у якомога стислий термін, хоча реальне виконання цього рішення в Україні на цей час виглядає сумнівним завдяки відсутності механізмів такого поновлення.

**11) Проблеми в сфері системи органів виконавчої влади.** Одним з проблематичних питань є визначення статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Світовій практиці вже давно відомий інститут незалежних регуляторних агенцій, які в Україні лише встановлюються, натомість особливостями таких інституцій є те, що вони незалежні і не належать до жодної гілки влади і виконують квазізаконодавчу, квазівиконавчу та квазісудову функції. Голова та члени відповідного органу призначаються або президентом, або прем'єр-міністром за згодою парламенту, але вони не можуть бути усунені на підставі політичних поглядів і є аполітичними [9].

Виходячи з всього вищеперерахованого, можна дійти висновку, що потреба в конституційній реформі існує і така реформа повинна бути проведена в рамках європейських традицій із встановленням нових та трансформацією старих інститутів конституційного законодавства. Головною ознакою такого реформування повинна стати комплексність для ефективності таких реформ.

#### **Список використаних джерел**

1. Украина с 1997 года выполнила лишь 5 решений Европейского суда из 962 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://society.lb.ua/life/2014/05/21/267191\\_ukraina\\_1997\\_goda\\_vipolnila\\_lish\\_5.html](http://society.lb.ua/life/2014/05/21/267191_ukraina_1997_goda_vipolnila_lish_5.html)
2. Украина заняла третье место по количеству заявлений в ЕСПЧ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lb.ua/news/2014/02/04/254229\\_ukraina\\_zanyala\\_trete\\_mesto.html](http://lb.ua/news/2014/02/04/254229_ukraina_zanyala_trete_mesto.html)
3. Проект Закона про свободу мирних зібрань // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47751](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751)
4. Постанова Одеського апеляційного господарського суду від 23 грудня 2010 р. у справі №16-20-3/20-09-640 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13305249>

5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/01042014-decl/dopovid\\_2014.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/01042014-decl/dopovid_2014.pdf)

6. Кобрін А. Актуальні питання правового регулювання лобізму в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ak.vzarabotke.com/?p=186>

7. Opinion no. 599/2010 on the constitutional situation in Ukraine from 10 December 2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)126-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)126-e)

8. Речь президента Украины во время церемонии инаугурации. Полный текст // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/06/7/7028330/>

9. Kobrin A. The concept of the regulatory state in Ukraine // Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2014 року) / Редкол.: д.ю.н. І. С. Гриценко (голова), проф. П. С. Берзін (заст. голови), к.ю.н. І. С. Сахарук (відп. ред.) – К.: Прінт-Сервіс, 2014. – С. 517-519.

**Федчишин Г.Ю.**

*Львівський національний університет  
імені Івана Франка*

## **РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ: ЯК УТІЛИТИ ЄВРО СТАНДАРТИ**

За час існування незалежної Української держави було зроблено декілька спроб реформування судівництва, проте жодна з них не увінчалася успіхом. Реформа, пов'язана із прийняттям Закону України «Про судоустрій та статус суддів» у липні 2010 року, замість обіцяних командою Януковича позитивних змін призвела до подольшого руйнування і так хиткої судової системи, позбавлення суддів останніх залишків незалежності і переходу їх під тотальний контроль з боку Президента, який він здійснював завдяки органам-маріонеткам: Вищій раді юстиції та Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Внаслідок того, що велика кількість членів як Вищої ради юстиції, так і Вищої кваліфікаційної комісії суддів призначалася на посади або Президентом, або Верховною Радою України (в якій на той час сформувалася пропрезидентська більшість) можливим стало використання судових рішень для задоволення політичних інтересів владної верхівки. Найбільший тиск на суддів чинився з боку голів відповідних судів, які призначалися на посади тою ж таки фактично підпорядкованою Президенту Вищою радою юстиції.

Внаслідок проведення такої «реформи» зросла кількість рішень, які приймалися за вказівками «згори», тобто від голів та заступників голів відповідного суду, які фактично виступали проміжною ланкою між владою та рядовими суддями у процесі прийняття упереджених політично мотивованих рішень. Яскравим доказом того, що ніякої незалежності суддів в Україні нема, стало масове прийняття рішень про заборону мирних зібрань, про застосування запобіжних заходів щодо учасників мирних акцій протесту напочатку 2014 року, хоч вони не вчиняли жодного злочину, а лише відстоювали свою громадянську позицію і для прийняття таких рішень не було жодних правових підстав.

Упередженістю та корумпованістю судової гілки влади зумовлений критично низький на сьогодні рівень суспільної довіри до вітчизняних судів. Так, за даними дослідження громадської думки, проведеного Центром Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім. І. Кучеріва, тією чи іншою мірою довіряють судам лише близько чверті громадян України, в т.ч. тільки 3% довіряють повністю. Саме тому існуюча судова система України потребує нагального реформування.

Відповідно до ч. 1 ст. 129 Конституції України, судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Незалежність суддів є основоположним принципом функціонування судової влади, без дотримання якого фактично неможливе прийняття справедливих та неупереджених судових рішень. Хоча цей принцип і був закріплений в Основному Законі нашої держави, проте, до сьогоднішнього дня він так і не був втілений у життя. Саме тому першочерговим завданням майбутньої судової реформи повинне стати реальне забезпечення незалежності суддів (як внутрішньої, так і зовнішньої).

На мою думку, першим кроком на шляху до досягнення цієї мети має бути позбавлення представників інших гілок влади повноважень щодо формування суддівського корпусу. Згідно з чинним законодавством, перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради юстиції. Такому призначенню передуює проведення добору кандидатів на посаду судді, проходження кандидатами спеціальної підготовки та складання ними кваліфікаційного іспиту. Організацію такого добору та кваліфікаційного іспиту здійснює Вища кваліфікаційна комісія суддів, за результатами проведення яких вона подає пропозиції Вищій раді юстиції щодо призначення на посаду судді вперше.

Проте такий розподіл повноважень між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та Вищою радою юстиції видається недоцільним, оскільки роль Вищої ради юстиції зводиться до простого посередництва у переданні пропозицій про призначення на посаду судді вперше від Вищої кваліфікаційної комісії суддів до Президента. Тому, я вважаю, що в майбутньому треба ліквідувати такий орган як

Вища кваліфікаційна комісія суддів, а всі повноваження щодо проведення конкурсного відбору на посаду судді, призначення на цю посаду, переведення суддів з одного суду до іншого, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності передати Вищій раді юстиції. Таке об'єднання повноважень цих двох органів відповідатиме рекомендаціям Венеціанської комісії.

У випадку такого об'єднання необхідною буде зміна порядку формування Вищої ради юстиції. Згідно з чинним законодавством Вища рада юстиції складається з двадцяти членів, при цьому Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів Вищої ради юстиції. До складу цього органу входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України та Генеральний прокурор України.

Надання Президентові України та Верховній Раді повноважень щодо призначення членів Вищої ради юстиції створює передумови для входження до складу цього органу політично заангажованих осіб. Тому, я вважаю, що доцільно було б позбавити главу держави та вищий законодавчий орган повноважень щодо призначення членів Вищої ради юстиції, передавши їхні повноваження з'їзду суддів України. При цьому Президента можна включити до кола осіб, які входять до складу Вищої ради юстиції за посадою.

Необґрунтованим видається включення до складу Вищої ради юстиції за посадою Міністра юстиції України, оскільки він є представником виконавчої влади, а для унеможливлення тиску на судову владу з боку інших гілок влади потрібно усунути від процесу вирішення питань, пов'язаних з призначенням на посаду судді та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, будь-кого із представників законодавчої та виконавчої влади.

Не потребує суттєвих змін процедура проходження кандидатами на посаду судді спеціальної підготовки та складання ними кваліфікаційного іспиту, проте, все ж доцільно було б закріпити на законодавчому рівні чіткі критерії оцінювання

відповідей, прагнути до якнайбільшої однозначності при формулюванні завдань для такого іспиту, щоб унеможливити суб'єктивізм при оцінці робіт кандидатів.

Єдиним критерієм, з урахуванням якого повинне здійснюватись призначення на посаду судді, мають бути результати кваліфікаційного іспиту. При цьому особі, яка за результатами іспиту отримала більшу кількість балів, повинне надаватися право вибору суду, в якому вона хоче працювати, з числа наявних вакансій. Повноваження Президента України в процесі формування суддівського корпусу мають зводитись до підписання указу про призначення на посаду судді осіб, перелік яких формується Вищою радою юстиції за результатами складання претендентами кваліфікаційного іспиту.

Ще одним кроком, який необхідно здійснити для забезпечення реальної незалежності суддів, є встановлення незмінюваності суддів. Згідно з існуючими правилами, особа призначається на посаду судді вперше строком на 5 років, а вже після закінчення цього строку може бути призначена на посаду судді безстроково Верховною Радою України (а може й не бути призначена, якщо прийматиме неугодли для політичної сили, що має більшість в парламенті, рішення!). Тобто перше призначення судді на 5 років можна розглядати як встановлення своєрідного «випробувального строку», протягом якого депутати будуть «придивлятися» до особи, щоб визначити, чи готова вона приймати несправедливі рішення, за вказівкою політичної «еліти». На мою думку, для того, щоб запобігти таким ситуаціям, потрібно призначати всіх суддів судів загальної юрисдикції безстроково за результатами кваліфікаційного іспиту. Верховну Раду України, в будь-якому випадку, треба позбавити повноважень щодо призначення суддів, адже за результатами голосування може не вистачити голосів для призначення суддею безстроково особи, яка сумлінно виконувала свої обов'язки, приймала справедливі та неупереджені рішення, і при цьому депутати навіть не повинні мотивувати свого рішення.

Недоцільним є встановлення певного строку для того, щоб перевірити, чи справляється молодий суддя із виконанням своїх функцій по відправленню

правосуддя, а вже після завершення цього строку вирішувати питання про призначення на посаду судді безстроково. Адже, якщо особа, обіймаючи посаду судді, буде неналежно виконувати свої професійні обов'язки чи допускатиме порушення вимог закону, тоді її можна буде притягнути до дисциплінарної відповідальності і навіть звільнити. Отож, якщо особа порушуватиме закон при здійсненні правосуддя, то її можна буде звільнити і до закінчення 5-річного строку перебування на посаді. Якщо ж суддя сумлінно виконуватиме свої професійні обов'язки, про що свідчить відсутність дисциплінарних стягнень, то, на мою думку, немає потреби для вирішення питання про можливість призначення її на посаду безстроково, адже це створюватиме умови для прийняття упередженого рішення, оскільки немає чітко визначених критеріїв для оцінки результатів діяльності такої особи під час перебування на суддівській посаді.

Для забезпечення незалежності суддів потрібно також позбавити Президента і Верховну Раду України повноважень щодо звільнення судді з посади. Ці повноваження варто передати Вищій раді юстиції. Повноваження щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності треба надати виключно Вищій раді юстиції або спеціально створеному нею органу, до складу якого мали б призначатися судді у відставці. Також потрібно розширити коло дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до судді у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення, оскільки передбачене чинним Законом України «Про судоустрій та статус суддів» стягнення у виді догани несправедливо застосовувати при кожному із широкого спектру дисциплінарних проступків. Види таких стягнень потрібно диференціювати з урахуванням ступеня тяжкості того чи іншого проступку та шкоди, що була завдана авторитету правосуддя чи охоронюваним законом правам особи.

Ще одним елементом майбутньої судової реформи має стати вдосконалення системи суддівського самоврядування. Згідно з чинним законодавством, суддівське самоврядування в Україні здійснюється через такі органи:

- 1) збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України;
- 2) ради суддів відповідних судів;
- 3) конференції суддів відповідних судів;
- 4) Раду суддів України;
- 5) з'їзд суддів України.

Наявність стількох ланок в системі суддівського самоврядування та відсутність чіткого розподілу повноважень між окремими з них, а також обмежене коло питань, які вони можуть вирішувати, зумовлює неможливість гарантування суддівським самоврядуванням в Україні забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Для реформування системи суддівського самоврядування необхідно здійснити такі кроки:

- скоротити кількість ланок в цій системі до трьох (залишити збори суддів, Раду суддів України та з'їзд суддів України);
- чітко розмежувати повноваження між цими ланками;
- здійснювати обрання делегатів на з'їзд суддів України зборами суддів місцевих судів, апеляційних судів України за принципом рівного представництва незалежно від спеціалізації. Тобто, має бути обрано по 1 делегату від певної законодавчо визначеної кількості суддів конкретного суду (наприклад по 1 на кожних 50 суддів) незалежно від того, належить такий суд до загальних чи спеціалізованих. Зборами суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України має призначатися ще певна обмежена кількість делегатів (наприклад по 5 від кожного);
- потрібно розширити коло питань, які вирішуються органами суддівського самоврядування, зокрема щодо матеріального забезпечення діяльності судів. При цьому доцільно було б виключити Державну судову адміністрацію з системи органів виконавчої влади та зробити її підзвітною виключно Раді суддів України.

Таким чином, першочерговими заходами майбутньої судової реформи мають стати:

1. Ліквідація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та надання всіх повноважень щодо проведення конкурсного відбору на посаду судді, призначення на цю посаду, переведення суддів з одного суду до іншого, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів Вищій раді юстиції.

2. Зміна порядку призначення членів Вищої ради юстиції із збільшенням кількості осіб, які призначаються з'їздом суддів України.

3. Позбавлення Президента України та Верховної Ради України повноважень щодо формування суддівського корпусу та звільнення суддів з посад.

4. Вдосконалення системи суддівського самоврядування.

Здійснення цих заходів дозволить гарантувати незалежність суддів від незаконного впливу представників інших гілок влади, забезпечити прийняття ними неупереджених рішень та відновити завдяки цьому довіру громадян до вітчизняних судів.

**Огоновський О.Р.**

*Львівський національний університет  
імені Івана Франка*

## **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР**

Трагічні події кінця 2013 – початку 2014 року в Україні стали приводом для суттєвого переосмислення суспільного устрою нашої держави. Багатовікові традиції верховенства права, демократії та свободи опинились під загрозою повної руйнації. Право як суспільний феномен перестало бути тим ідеалом, якого повинні дотримуватись усі громадяни; положення основних нормативно-правових актів, у тому числі й Конституції України, повністю ігнорувались узурпованою верхівкою влади виключно в бюрократичних інтересах. Основний Закон перестав виконувати функцію гарантування належного рівня життя громадян. Положення статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, стали виключно декларативними нормами, суть яких перестала втілюватись на практиці.

Однак, незважаючи на вплив усіх негативних факторів, Український народ довів своє прагнення жити у відповідності із загальновизнаними нормами моралі, добра й справедливості. Пройшовши цей, мабуть, найскладніший етап історії державності України, всі зрозуміли, що такою як раніше, країна вже не буде; той період, коли вона почала виконувати репресивні функції проти найкращих представників нації уже позаду. Тепер Україна має вийти на якісно новий етап розвитку, що все ж таки потребуватиме чималих зусиль. З цього логічно і неминуче виникло основне питання правового поля сьогодення: розробка і втілення в життя конституційної реформи в Україні, метою якої має стати закріплення такого суспільно-політичного ладу, який унеможливив би у майбутньому повторення подібних подій.

Для цього особливо складну місію у перехідний період повинні відіграти представники інтелігенції – насамперед народні депутати, науковці в галузі конституційного права України, викладачі провідних юридичних навчальних закладів, експерти провідних аналітичних політико-правових центрів, а також прості громадяни, яким небайдужа доля власної держави.

Проблему реформування даної сфери не слід відкладати на потім, але не потрібно й пришвидшувати її темпів. Важливою особливістю в рамках відносин державної влади є їх суспільна значущість, адже будь-які зміни до Конституції чи прийняття її у новій редакції неминуче впливають на цілий ряд державно-правових інститутів, зачіпаючи при цьому також інтереси мільйонів громадян України. У цьому питанні базовими факторами мають стати виваженість, обдуманість та об'єктивність реформ. Вагу цих елементів не варто недооцінювати, оскільки їх ігнорування може зіграти злий жарт з українським суспільством, оскільки прийняття законів «на гарячу голову» часто має сумні наслідки, свідченням чого є прийняття Верховною Радою так званих «Законів 16 січня», коли голосування руками за диктаторські закони українська спільнота і весь світ визнали абсолютно нелегітимним, і таким, що порушує законодавство України. Більше того, його можна вважати актом справжнього вандалізму над свята святих демократії – принципами законності та гуманізму.

Таким чином, можна дійти до висновку, що процес конституційного реформування в Україні повинен пройти ряд етапів для того, щоб повністю відповідати світовим стандартам конституціоналізму та принципам державотворення розвинутих демократичних країн світу.

Отже, умовно процес реформування конституційної сфери в Україні пропоную поділити на декілька етапів:

*1. Визначення основних завдань, принципів та пріоритетних напрямків реформування*

Початковий етап цього складного й динамічного процесу є надзвичайно важливим, оскільки він визначає рамки його здійснення та базові положення щодо реформування. В даному аспекті слід зазначити, що першому етапу вже було дано

суттєвий поштовх, коли Європейський Союз погодився підписати з Україною Угоду про асоціацію, що, відповідно, вимагає певних інституційних та організаційних змін до нашої державно-правової системи. Крім цього, одним із основних чинників, що зумовили необхідність прийняття змін стала уже згадувана вище узурпація влади колишнім главою держави.

Отже, основними завданнями конституційної реформи доцільно вважати наступні:

- забезпечення ефективного механізму здійснення влади, шляхом удосконалення системи стримувань і противаг з метою досягнення оптимального балансу владних повноважень між різними гілками державної влади. Цього можна досягти за допомогою чіткого закріплення повноважень вищих органів державної влади, визначення переліку підстав для дострокового припинення їх повноважень у відповідності із сучасними реаліями, встановлення форм і порядку їх взаємодії між собою, у тому числі в умовах особливо напруженої політичної ситуації;
- подальше закріплення і втілення в життя основоположних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо в тексті Конституції, а також передбачення більш дієвих гарантій їх реалізації;
- удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, що є надзвичайно актуальним питанням сьогодення. Відповідний розділ Конституції України, з огляду на принцип прямої дії її норм, слід доповнити положеннями про гарантії здійснення місцевого самоврядування, що сприятиме більшій ефективності у діяльності органів місцевого самоврядування та становлення територіальної громади в якості одного із суб'єктів державотворення на низовому рівні, оскільки саме на ньому відбувається задоволення основоположних інтересів громадян, що у свою чергу вимагає від законодавця приділити цьому питанню належної уваги;
- приведення національного законодавства у відповідність із стандартами права Європейського Союзу, адже, здається, більше ні для кого не є секретом саме європейський вектор розвитку, який обрала наша держава;

- приділення особливої уваги захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, обороноздатності України шляхом утвердження та гарантування гармонійного розвитку Збройних Сил України як гаранта безпеки в рамках кордонів нашої держави;
- відновлення повної довіри до національної судової системи шляхом якісно нового підходу до організації та підбору кадрів, лібералізації та спрощення доступу до правосуддя для усіх верств населення.

Для виконання поставлених цілей особливу увагу варто приділити принципам, які повинні бути в основі реформування. Серед останніх слід виділити принципи уніфікації та єдиного підходу до проблеми реформування Конституції; законності та верховенства права; урахування положень рекомендацій та рамкових директив інституцій Євросоюзу; вивчення та узагальнення практики державотворення провідних країн світу; а також принцип урахування ролі Конституційного Суду України в побудові демократичної і правової держави в Україні.

Пріоритетним напрямком реформування пропоную вважати вдосконалення відносин у трикутнику «людина – громадянське суспільство – держава», які є визначальними для характеристики та встановлення суті будь-якої держави. Головною цінністю в рамках ЄС якраз і виступає індивід, для забезпечення інтересів якого й функціонує уся складна та динамічно організована система інституцій Європейського Союзу, поступового зближення з яким прагне Україна. Саме поступового, оскільки на даному етапі навряд чи доцільно вести мову про перспективи швидкого і безболісного приєднання нашої держави до Співтовариства.

Стосовно даного етапу, можемо сказати, що він уже знаходиться в активній фазі, тісно переплівшись із наступним етапом – відновленням дії Конституції в редакції 2004 року, що стало першим кроком на шляху до відновлення верховенства права в Україні та Основного Закону як гаранта політичної та суспільної стабільності.

## *2. Етап відновлення («реставрації») Конституції України – Основного Закону*

Основною проблемою даного етапу є суперечки стосовно способу його здійснення. Можливими називають два шляхи – зміни до діючої Конституції або ж прийняття нового Основного Закону. Законом №742-VII від 21.02.2014 року «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» Верховна Рада України зробила суттєвий і вагомий крок до вирішення політико-правової проблеми, яка стоїть перед Україною. Однак відновлення цієї редакції не усуває необхідності у подальшому розвитку конституційних положень у відповідності до суспільно-політичної ситуації. Звичайно, проводити зміни до Конституції в часи збройної агресії сусідньої держави – це досить складне завдання, яке потребує консолідації представників усіх провідних напрямків науки конституційного права України. Однак, з іншого боку, Україна ще ніколи не стикалась із подібними проблемами, коли народ буде власними руками боронити свій суверенітет. Тому більш доцільним буде все ж таки не прийняття нової Конституції, а внесення змін до її діючої редакції. По-перше, це не настільки негативно вплине на стабільності Конституції як прийняття абсолютно нового закону; по-друге, це зекономить час для реформ, який в світлі останніх подій є надзвичайно дорогоцінним; по-третє, буде організаційно простішим. Зміни повинні вноситись після їх детального опрацювання у профільному комітеті парламенту, а також враховувати перспективу для подальшої інтеграції в європейський простір, а також, можливо, і для вступу України в Європейський Союз. До того ж не варто забувати, що текст чинного Основного Закону був високо оцінений провідними конституціоналістами світу, що свідчить про його відповідність загальновизнаним принципам права.

## *3. Уніфікація та гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу*

Поступове зближення національного законодавства та правової системи Європейського Союзу є одним із найважливіших та найактуальніших напрямків реформування в Україні, адже рух нашої держави в напрямку Євразони

неможливий без докорінних змін як в інституційній, так і в організаційно-правовій сферах. Неможливо уявити подальшу лібералізацію, а, можливо, й повне скасування візового режиму з країнами Євросоюзу, послаблення митних та податкових бар'єрів, зміцнення антикорупційної політики без внесення змін до рамкових нормативно-правових актів України, а також без закріплення основних принципів, на яких будуть базуватись взаємовідносини в рамках Україна – ЄС безпосередньо в тексті Конституції України. Даний етап може бути достатньо тривалим та важким, що може викликати неоднозначну позицію народу України. Однак, європейська історія свідчить про те, після початкового періоду «втягнення» в структури Європейського Союзу настає етап плідної та перспективної співпраці, якої на даний момент потребує наша держава. Проте, такі відносини повинні базуватись на паритетній основі, що, без сумніву, якраз і вимагатиме швидких та виважених змін до Основного Закону в аспекті гармонізації та уніфікації із законодавством ЄС, особливо враховуючи принцип верховенства норм права Європейського Союзу стосовно національного законодавства, який стане актуальним у випадку майбутнього приєднання України до Європейського Співтовариства.

#### *4. Розробка нових та удосконалення діючих рамкових актів у сфері конституційних відносин*

Актуальними залишаються питання вдосконалення діючих законів, якими визначаються правовий статус громадян України, іноземців, біженців, вищих органів державної влади (Закони України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про Центральну виборчу комісію»), або ж прийняття нових актів (Закону України «Про правовий статус президента України» та Виборчого кодексу України). Саме питання прийняття останнього є наболілою проблемою останніх років, оскільки якісний Виборчий кодекс міг би стати тим об'єднуючим ядром, навколо якого можна було удосконалювати виборчі систему до парламенту та місцевих представницьких органів. Адже запорукою успішного та ефективного виборчого процесу більшості країн Європи є функціонування монолітного правового акту, який визначає

процедуру проведення виборів і служить гарантом забезпечення стабільності суспільно-політичного устрою. Однак, на превеликий жаль, він все ще перебуває на стадії законопроекту. Удосконалення потребують й інші нормативно-правові акти України, спрямовані на врегулювання конституційно-правових відносин.

Таким чином, можна дійти до висновку, що поняття конституційної реформи в Україні слід розглядати дещо ширше від її традиційного розуміння, що включає в себе виключно зміни до Основного Закону. Модернізації підлягають цілий ряд правових актів з метою приведення їх у відповідність до сучасних умов життя та суспільно-політичного устрою нашої держави. Важливим та надзвичайно актуальним залишається питання реформування цілого ряду державно-правових інститутів у зв'язку із цілеспрямованим поступом у бік Європи, яка виявляє бажання відкрити для нас свої двері. Однак, не слід забувати, що відповідні процеси потребують дуже серйозної та суворої підготовки, оскільки прямо впливатимуть на життя мільйонів наших співвітчизників. Саме тому українське суспільство повинне вимагати від влади проведення якісних реформ з метою досягнення вищого рівня життя, подолання проблем бідності, корупції та бюрократизму з орієнтуванням на західну модель розвитку. І тільки після цього вузького та уривчастого шляху Україна зможе стати повноцінним членом європейської сім'ї та провідним гравцем на ринку міжнародних відносин.

**Якимчук О.В.**

*Національний університет*

*«Острозька академія»*

## **РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТІЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ**

Україна – це європейська держава, яка бажає стати повноправним членом Європейського Союзу. Для втілення цієї мети необхідно провести низку глибоких реформ, аби відповідати європейським стандартам.

Суд та прокуратура – це основа правової системи демократичної держави. Саме ці органи забезпечують здійснення правосуддя, захист прав та законних інтересів громадян, тому їх реформування на шляху євроінтеграції є першочерговим та життєво необхідним для України. Суд та прокуратура давно вже дискредитували себе в очах українців, рівень довіри до цих органів складає всього 13 %, нижче лише до міліції та Верховної Ради України.

Однією із основних та головних проблем як судівництва, так і прокуратури є корупція. Ця хвороба охопила абсолютно всі сфери життя суспільства. Без дачі хабаря в Україні не обходиться вирішення майже жодного питання. Українці звикли давати та брати хабарі. Тому для реформування судової влади та прокуратури необхідно перш за все подолати корупцію. Майдан, подвиг Небесної сотні показали, що українці прагнуть жити краще та готові до радикальних реформ. При цьому українцям *не потрібно вигадувати свій новий велосипед, а необхідно скористатися досвідом інших країн*, які зуміли успішно реформувати систему державного управління.

Щоб успішно реформувати судову владу та прокуратуру, перш за все, слід здійснити **повне перезавантаження цих органів**, тобто повністю оновити кадри. Яскравим прикладом успішного очищення влади від корупціонерів є Грузія, яка реформувала органи МВС через повне звільнення всіх попередніх кадрів. Такий крок необхідний і Україні. Варто відмітити, що потрібно повністю звільнити

всіх, хто працював у судах і прокуратурі та набрати абсолютно нових працівників, які раніше не працювали на державній службі. При відборі на роботу кандидати повинні проходити психологічні тести, які б були розроблені разом із іноземними спеціалістами (наприклад, в США та Японії є напрацьований досвід прийому на роботу за допомогою психологічних тестів). Це дозволить підвищити середній інтелектуальний рівень працівників та відібрати психологічно стійкий, не агресивний з антикорупційними установками персонал.

Також при оновленні судової влади та прокуратури потрібно мобілізувати українців, які закінчили університети закордоном та мають амбіції побудувати нову державу. Результатом такої повної «очистки» судів та прокуратури має стати нова управлінська система, яка переважно складатиметься з людей, не зіпсованих роботою в деформованих органах влади. Вони повинні дивитися на реформи «не зі сторони бюрократії, а очима бізнесмена і навіть іноземця».<sup>1</sup> Невипадково навіть Петро I запрошував у Росію для здійснення реформ іноземців і направляв росіян вчитися закордон.

Необхідною умовою успішної реалізації перезавантаження кадрів судів та прокуратури є децентралізація влади та використання західних рекрутських технологій, оскільки при звільненні всіх працівників суду та прокуратури знадобиться оперативний набір нових кадрів, який без широких повноважень на місцях не можливий.

Долаючи корупцію в судах та в прокуратурі, можна перейти до їх організаційного та функціонального реформування. У 2010 році вже проводилася так звана «судова реформа». Результатом такого реформування стала повна залежність судової влади від політичного керівництва держави, а саме від Президента України та низький рівень довіри до суду. Щодо реформи прокуратури, то вона повинна була відбутися ще в далекому 1996 році на виконання умов вступу до Ради Європи. Питання ролі прокуратури є одним із найбільш дискусійних питань в пострадянських державах, де прокуратурі були

---

<sup>1</sup> Буракова Л. Почему у Грузии получилось / Л. Буракова. – ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – С. 22

надані широкі повноваження, що часто приводили до зловживань з боку прокурорів.

Перше, що відразу впадає в очі пересічному громадянину України в суді це те, що суддя та прокурор поводять себе в суді як друзі або давні знайомі. Про це яскраво свідчить той факт, що українські суди ухвалюють всього 0,2 % виправдувальних вироків. У висновку Венеціанської комісії № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» пропонуються подолати цю проблему за допомогою **трирівневої системи прокуратури** – Генеральна прокуратура, регіональна прокуратура (замість обласної прокуратури) та окружна прокуратура (замість районної прокуратури).

Несумісною із європейськими стандартами є функція загального нагляду. Наглядова функція прокуратури України залишилися їй у спадок ще від радянської прокуратури, що робила повноваження прокуратури необмеженими. Ще одним пережитком радянських часів в сучасній українській прокуратурі залишається повноваження прокурора представляти інтереси фізичної особи або держави в суді, що на практиці часто стає підставою зловживань та маніпуляцій. Перетворення пострадянської прокуратури в прокуратуру європейського зразка, де основною функцією є державне обвинувачення можливе лише шляхом позбавлення прокуратури цих повноважень, внесши зміни до Конституції України. Тому слід **залишити прокуратурі лише ті повноваження, що безпосередньо пов'язані з державним обвинуваченням.**

Також необхідно обмежити будь-який політичний вплив на Генерального прокурора та інших прокурорів. В даному випадку мається на увазі, що **призначення на посаду Генерального прокурора повинно бути професійним, а не політичним рішенням.** Саме тому слід чітко визначити процедуру висунення кандидатури Генерального прокурора на посаду та забрати зі ст. 122 Конституції України положення про висловлення недовіри Верховною Радою України Генеральному прокуророві України, оскільки таке рішення є політичним. Те ж саме стосується й повноважень Президента України щодо звільнення Генерального прокурора – необхідний вичерпний перелік підстав для звільнення,

щоб повноваження Президента та його вплив на Генерального прокурора не був необмеженим.

Не менш важливе питання незалежності прокурора, його відносин з керівництвом. Необхідно **забезпечити незалежність прокурорів та організаційну єдність прокуратури**. Здійснюючи процесуальну та професійну діяльність, прокурор повинен приймати самостійні рішення, а вказівки керівництва прийнятні лише у письмовій формі та у чітко визначених законом випадках. Необхідним також є **запровадження автоматичного розподілу справ між прокурорами** подібно до автоматизованого розподілу справ у суді.

Варто також **ліквідувати спеціалізовані прокуратури** – військову та транспортну та **запровадити спеціалізацію прокурорів** в системі єдиної прокуратури, що підвищить рівень професійності вирішення справ.

Щодо судової системи, то вона потребує подальшого реформування для усунення недоліків так званої «судової реформи» 2010 року та наближення України до європейських стандартів здійснення правосуддя.

Перш за все, потрібно повернути Верховному Суду України закріплений в Конституції України статус «найвищого судового органу», тобто **розширити повноваження Верховного Суду України**. Слід передбачити повноваження Верховного Суду України щодо самостійного вирішення питання про допуск до розгляду справ з підстав неоднакового застосування норм матеріального права і з підстав перегляду справ у зв'язку із рішенням міжнародної судової установи. Необхідно також відзначити, що розбіжності в судовій практиці вищих спеціалізованих судів нерідко виникають і в зв'язку з нормами процесуального права і тому було б корисним, якби Верховний Суд України розглядав справи з підстав неоднакового застосування норм процесуального права. Неприйнятною є норма щодо можливості призначення на посаду голови Верховного суду України колишнього судді Конституційного Суду України, адже суддею Конституційного Суду України може бути особа, яка навіть й не працювала суддею.

Реформувати потрібно й апеляційні суди при здійсненні ними кримінального судочинства. Необхідно **повернути класичну апеляцію в кримінальному**

**процесі**, тобто повернути апеляційним судам повноваження щодо здійснення нового судового розгляду в апеляційному провадженні, а не здійснювати лише перегляд судового рішення суду першої інстанції на підставі зібраних судом першої інстанції матеріалів, як це є сьогодні.

Необхідним є посилення незалежності суддів через усунення будь-якого впливу, в тому числі й політичного. Для забезпечення неупередженості судді при вирішенні справи необхідно **вилучити Генерального прокурора із складу Вищої ради юстиції України**, оскільки саме цей орган наділений повноваженнями здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді.

Абсолютно необхідною є **зміна процедури формування суддівського корпусу**. Для забезпечення незалежності суддів вимагається залучення до формування суддівського корпусу кількох вищих органів державної влади або створення для цього спеціального органу державної влади, який б був незалежний від законодавчої, виконавчої влади або від глави держави з метою уникнення представлення в судовій гілці влади інтересів інших владних структур. Рішення повинно прийматися виключно на основі професійних якостей кандидатів та лише на основі спеціальних, наперед встановлених законом критеріїв. Теж саме стосується й процедури звільнення суддів. Найбільш придатним для забезпечення незалежності суддів є порядок, за яким зміщення суддів із посади здійснюється не законодавчою або виконавчою владами, а органом судового характеру (особливим складом суду, вищою судовою інстанцією). Недарма, в більшості розвинутих державах світу існує норма, яка передбачає звільнення судді лише за рішенням суду, а не суб'єктом, який його призначив. Для цього необхідно скасувати повноваження Верховної Ради України та Президента України щодо призначення і звільнення суддів або ж ці повноваження повинна здійснювати Вища рада юстиції України, а рішення Верховної Ради України та Президента України матимуть лише формальний характер.

Важливим є **посилення незалежності та зміцнення ролі органів суддівського самоврядування**, на які в майбутньому повинні бути покладені обов'язки щодо призначення голів судів, обрання більшості членів Вищої ради

юстиції України та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Необхідно спростити систему органів суддівського самоврядування відмовившись від конференцій і рад суддів. В системі органів суддівського самоврядування залишаться збори суддів кожного суду, які обиратимуть делегатів на з'їзд суддів України та постійно діючим вищим органом суддівського самоврядування буде Рада суддів України.

В більшості демократичних країн світу (Німеччина, Австрія, Польща) передбачено право громадян звертатися до конституційного суду чи подібного органу конституційного контролю із конституційною скаргою. Таке право потрібно надати й українцям. Конституційна скарга доповнювала б існуюче в Україні конституційне звернення та виступала б гарантією захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, оскільки від тепер можна було б звернутися до Конституційного Суду України із скаргою про визнання правового акта неконституційним. Доцільним також було б **надання суддям судів загальної юрисдикції права на пряме звернення до Конституційного Суду України із конституційним поданням** про необхідність тлумачення норм Конституції України і законів України або про визнання правового акта чи окремих його положень неконституційними при здійсненні нами правосуддя.

Очевидним є те, що будь-яке реформування судів та прокуратури необхідно проводити в тісних консультаціях з Венеціанської комісією та відповідно до її висновків.

Слід відмітити, що для успішної реалізації реформ необхідне **широке інформаційне висвітлення**, тобто реформи повинні супроводжуватися масштабними піар-кампаніями. Очевидно, що без розуміння суспільством що відбувається і для чого реформування – реформи приречені.

Отож, в Україні є всі шанси реформувати судову та правоохоронну системи відповідно до євростандартів. Для цього в нас вже є воля політичного лідера та унікальний політичний момент, коли народ підтримує реформи та готовий їх реалізувати. І на кінець, увага до чужого досвіду. І нові люди. Потрібно не боятися брати нових, молодих людей. Реформатори повинні сміливо

застосовувати чужі методи та гроші, творчо адаптувавши їх до реалій України. Реформи – це не просто, але потрібно захотіти і можна всього добитися.

**Барікова А.А.**

*Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

## **СУДОВІ ЗБОРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРИНЦИПУ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ**

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в контексті проведення судової реформи найважливішими критеріями бажаного стану судової системи, вимог до неї, до яких потрібно наблизитися, виступають поняття правосуддя та доступності правосуддя. Відповідний підхід нерозривно пов'язаний з урахуванням потреб політичних і соціально-економічних перетворень, подальшим забезпеченням антропо-, соціоцентричного підходу щодо гарантій захисту прав громадян, їх об'єднань і державних інтересів, оптимальним поєднанням діаметрально протилежних інтересів сторін в адміністративній справі.

Із 1.11.2011 набрав чинності Закон України «Про судовий збір», який багато в чому змінив ситуацію в судовій сфері країни. Позитивом закону є поєднання державного мита та витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду спору в суді в один платіж – судовий збір. Водночас цей закон позбавляє можливості захисту своїх порушених прав та законних інтересів осіб, у яких не настільки великі суми позову, щоб не звертати увагу на розмір судового збору.

Звідки ж виникла ідея доступності правосуддя? Її теоретичні інтерпретації розвивалися протягом тривалого часу в контексті існування інституту судового захисту. На думку основоположників руху «Доступ до правосуддя» М. Каппеллетті та Б. Гарта, мова йде про дві основні цілі правової системи як такої, за допомогою якої люди можуть відстояти власні права та вирішити суперечки під загальним заступництвом держави: система повинна бути однаково доступною для всіх; це повинно вести до результатів, які є індивідуально та соціально справедливими [1, с. 6].

І.Є. Марочкін визначає доступність правосуддя як нормативно закріплену та реально забезпечену можливість безперешкодного звернення до суду за захистом своїх прав. Серед основних елементів доступності він виділяє: організаційно-правові (судоустрійний, судочинний); матеріальні – розумність судових витрат, часткове чи повне звільнення від їх сплати; фінансування судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; надання кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах вразливим верствам населення [2].

Як же тоді потрібно трактувати сучасну модель судочинства? Беззаперечно, як модель справедливого судочинства, що забезпечує доступність правосуддя: з огляду на п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод доступ до тієї чи іншої інстанції повинен бути реально існуючим; правосуддя повинно відповідати вимогам справедливості, забезпечувати ефективне поновлення в правах; в адміністративному судочинстві повинні гармонійно поєднуватися публічні й приватноправові засади.

Щодо адміністративних справ право доступу до суду в контексті забезпечення для кожної особи можливості звернутися до суду полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву до суду (рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) від 23.09.1982 у справі *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Publ. Court, Series A, vol. 52). Якщо процесуальні норми є виписаними у такий спосіб, що створюють певну невизначеність, особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (рішення ЄСПЛ від 16.12.1992 у справі *Geouffre de la Pradelle v. France*, Publ. Court, Series A, vol. 253-B). Причому у справі «Жуфр де ля Прадель проти Франції» ЄСПЛ постановив, що надзвичайно складне адміністративне провадження, яке становить «виключну естетичну цінність», фактично позбавило заявника можливості звернення до суду [3].

Неодмінним елементом правовідносин є їхній зміст, тобто суб'єктивне право

та юридичний обов'язок особи. Відтак, що ж підлягає судовому захисту? Очевидно, це суб'єктивне право особи, яке порушується у конкретних правовідносинах, – те, яке особа вважає порушеним, тому що встановлювати, порушене це право чи ні, потрібно суду. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді [4]. Аналогічний підхід закріплено на рівні ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Р.Є. Гукасян зазначає, що доступність правосуддя означає можливість не лише ініціювати (порушити) справу, але й користуватися всіма процесуальними засобами, передбаченими процесуальним законодавством. У цьому аспекті доступність правосуддя має такий вигляд: а) доступність ініціювати (порушити) справу; б) доступність оскарження судового рішення (ухвали); в) доступність порушення перегляду судових постанов у порядку нагляду; г) доступність порушення перегляду судових постанов за нововиявленими обставинами [5, с. 263-266]. Тобто така складова засадничого принципу доступності правосуддя, як судові збори, повинна ефективно реалізовуватися в межах правового режиму, що характеризує вимоги справедливого й ефективного судового захисту на всіх стадіях адміністративного процесу в контексті належних судових процедур, розумних строків і безперешкодного звернення будь-якої зацікавленої особи до суду щодо захисту суб'єктивного права (інтересу), яке особа вважає порушеним.

Чи може тоді сплата судового збору, інших судових витрат бути однією з перешкод, яка ускладнює доступ до правосуддя або робить його зовсім недоступним? На цю проблему звертали увагу Комітет міністрів Ради Європи, який розробив рекомендацію № R (93)1 від 8.01.1993 про ефективний доступ до

закону та правосуддя для найбільших прошарків населення, і ЄСПЛ. У Додатку до рекомендації № R (81)7 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя, прийнятої Комітетом міністрів 14.05.1981, у розділі D «Судові витрати» закріплюються такі принципи: прийняття справи до судового провадження не повинне обумовлюватися сплатою стороною державі якої-небудь грошової суми, розміри якої нерозумні щодо цієї справи; коли судові витрати є явною перешкодою для доступу до правосуддя, то їх потрібно, якщо це можливо, скоротити або анулювати.

Зокрема, у справі «Ейрі проти Ірландії» ЄСПЛ вирішив, що відмова надати правову допомогу малозабезпеченій жінці є порушенням її права на доступ відповідно до п. 1 ст. 6 [6]. У справі «Толстой-Мірославський проти Сполученого Королівства» заявник стверджував, що реалізація його права на апеляцію була зумовлена відправленням ним грошової суми як гарантії покриття витрат протилежної сторони, унаслідок чого він був позбавлений права на доступ до суду [7]. ЄСПЛ, посилаючись на своє прецедентне право щодо цього питання, але не враховуючи правові позиції рішення «Ейрі проти Ірландії» постановив, що держава не перевищила своїх повноважень, зумовивши в такий спосіб реалізацію заявником його права на апеляцію [6]. У справі «Філіс проти Греції» ЄСПЛ висунув позицію, що «[п]раво на звернення до суду, закріплене в ст. 6, не є абсолютним. Воно може бути обмеженим, але ці обмеження не можуть ускладнювати або обмежувати доступ індивіда таким чином або в такий спосіб, щоб це зводило нанівець саму сутність цього права» [8].

Судові збори, інші судові витрати повинні бути надзвичайно великими, щоб слугувати досягненню мети компенсації витрат держави на судочинство. Однак, на думку Ю.В. Білоусова, у такому випадку правосуддя може виявитися недоступним для більшості населення, і тоді воно перестане бути правосуддям, перетвориться у різновид елітарних послуг. Розміри судових витрат диктуються рівнем економічного стану суспільства та при нормальному стані економіки встановлюються на рівні, який забезпечує можливість звернення до суду громадян із середнім достатком, але, з іншого боку, перешкоджає виникненню

безпідставних спорів [9, с. 70]. Судовий збір є однією зі спонукальних умов стосовно вчинення юридично значущих дій судом по відношенню до особи, яка звертається до нього з метою одержання спеціальної вигоди, а також обмежувальним заходом щодо вільної реалізації діяльності особи.

Як зазначає К.С. Пащенко, під судовим збором в адміністративному судочинстві розуміється обов'язковий грошовий платіж, що справляється за звернення до суду в порядку адміністративного судочинства з вимогою про вчинення на користь заявника юридично значущих дій, передбачених КАС України; який надходить до спеціального фонду Державного бюджету України та кошти від якого спрямовуються виключно на забезпечення здійснення правосуддя в адміністративних справах, зміцнення матеріально-технічної бази судів [10]. Причому юридичний факт звернення до суду в контексті реалізації принципу доступності правосуддя виступає об'єктом справляння судового збору.

Спираючись на підхід Л.Г. Глущенко [11] та європейський досвід, можна запропонувати компенсаційний варіант відповідної взаємодії людини, суспільства, держави, згідно з яким надання цільової грошової допомоги є дієвим засобом реалізації права на правову допомогу соціально незахищених осіб та осіб, яким держава надала таке право через особливості предмета спору.

Доцільним може бути запровадження Державної програми надання грошової допомоги стосовно компенсації судових витрат як однієї з послуг, що охоплюються поняттям вторинної безоплатної правової допомоги (доповнити ч. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» пунктом 4, а також передбачити в Законі України «Про судовий збір» відповідну можливість компенсації судових витрат). Це питання повинно вирішуватися суддею (колегією суддів) на стадії підготовки справи до судового розгляду. До суб'єктів, яким повинна надаватися ця послуга необхідно віднести категорії осіб, зазначених у п.п. 1, 2, 8, 9 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». На базі судів відповідних інстанцій для надання відповідних послуг потрібно створити спеціальні фонди, які будуть фінансуватися з державного бюджету.

Чи можна у зв'язку з викладеним вище вважати правосуддя в діяльності

держави послугою? У цьому сенсі доречною є позиція В.В. Яркова, згідно з якою на першому плані повинно бути соціальне призначення правосуддя як системи, спрямованої на захист прав і збереження правопорядку, стабільності та міцності публічно-правових відносин [12]. По суті, адміністративний процес повинен стати послугою, яка надається державою сторонам, у контексті реалізації принципу доступності правосуддя.

Яким тоді повинен бути характер такої послуги? Слушною є позиція В.Б. Авер'янова про «публічно-сервісний» характер публічної сфери, спрямованої на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації. При цьому потрібно регулювати здебільшого не управлінські відносини між державними і недержавними публічно-владними органами з одного боку, і підвладними керованими об'єктами – з іншого, а різноманітні взаємостосунки між цими органами та приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів [13, с. 8]. Водночас із урахування передового зарубіжного досвіду та нових українських реалій зараз можна вести мову про паралельне існування перетворювального (модифікаційного) напрямку (відхід від людиноцентристського до соціоцентристського сприйняття дійсності).

У чому ж тоді полягають базові віхи соціоцентризму? Є.В. Курінний вважає, що оновлення потрібно проводити у тривимірній системі соціальних координат – «людина», «суспільство», «державна», що трансформує людиноцентризм у соціоцентризм – тріумвірат соціальних пріоритетів, які за своєю ієрархічною значимістю мають відповідати вищевикладеній послідовності. Тому соціоцентризм необхідно сприймати тільки як модифікований та адаптований до сучасних українських реалій вітчизняний варіант людиноцентристської ідеології, за допомогою якого повинні вирішуватися складні та специфічні соціальні проблеми нашої держави [14, с. 8-9]. Це вдала спроба вдосконалити людиноцентристську доктрину В.Б. Авер'янова в соціоцентристську, що більше відповідає сучасним українським реаліям.

Таким чином, реалізація принципу доступності правосуддя нерозривно пов'язана з такою його важливою складовою, як судові збори. При цьому з урахуванням європейського досвіду розмір судового збору повинен відповідати суспільним потребам, загальнолюдським уявленням про справедливість, щоб правосуддя не перетворилося на елітарну послугу держави. З огляду на п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод доступ до тієї чи іншої інстанції повинен бути реально існуючим; правосуддя повинно відповідати вимогам справедливості, забезпечувати ефективне поновлення в правах; в адміністративному судочинстві повинні гармонійно поєднуватися публічні й приватноправові засади (модель справедливого судочинства, що забезпечує доступність правосуддя).

Надання цільової грошової допомоги, що є дієвим засобом реалізації права на правову допомогу соціально незахищених осіб та осіб, яким держава надала таке право через особливості предмета спору, може виступати компенсаційним варіантом взаємодії людини, суспільства, держави в адміністративному процесі.

Необхідно ввести Державну програму надання грошової допомоги стосовно компенсації судових витрат як однієї з послуг, що охоплюються поняттям вторинної безоплатної правової допомоги (доповнити ч. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» пунктом 4, а також передбачити в Законі України «Про судовий збір» відповідну можливість компенсації судових витрат). Це питання повинно вирішуватися суддею (колегією суддів) на стадії підготовки справи до судового розгляду. До суб'єктів, яким повинна надаватися ця послуга необхідно віднести категорії осіб, зазначених у п.п. 1, 2, 8, 9 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». На базі судів відповідних інстанцій для надання відповідних послуг потрібно створити спеціальні фонди, які будуть фінансуватися з державного бюджету.

### **Список використаних джерел:**

- Cappelletti M. Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective: A General Report / M. Cappelletti, B. Garth // Access to Justice. – Milan, 1979. – Vol. 1. – 1023 p.
- Марочкін І.Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / Судова реформа в Україні. Проблеми та перспективи // Мат. наук.-практ. конф. 18-19 квітня 2002 р., м. Харків. – К.; Х.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 31-34.
- Жуфр де ля Прадель проти Франції: Рішення Європейського суду з прав людини від 16.12.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int>. – п. 28.
- Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп // Офіційний вісник України – 2003. – № 28 (25.07.2003). – Ст. 1377.
- Гукасян Р.Е. Доступность правосудия в различных стадиях процесса / Р.Е. Гукасян // Проблемы доступности и эффективности арбитражного и гражданского судопроизводства ; отв. ред. И.А. Приходько. – М.: Юрид. фирма «Лиджист», 2001. – 399 с.
- Ейрі проти Ірландії: Рішення Європейського суду з прав людини від 09.10.1979 // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Практика. Коментарі. – 1999. – № 4. – С. 73-90.
- Толстой-Мірославський проти Сполученого Королівства: Рішення Європейського суду з прав людини від 13.05.1995 // Вибрані справи Європейського суду з прав людини. – К.: Фенікс, 2004. – Вип. II. – С. 99-113.
- Філіс проти Греції: Рішення Європейського суду з прав людини від 27.08.1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int>.
- Білоусов Ю.В. Судові витрати як складова доступності правосуддя // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права: Часопис / Хмельницький університет управління та права. – Хмельницький, 2005. – Вип. 3. – С. 66-72.
- Пащенко К.С. Правове регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.С. Пащенко; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2012. – 19 с.

- Глущенко Л.Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.Г. Глущенко; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
- Ярков В. Новые ГПК и АПК: все познается в сравнении [Электронный ресурс] / В. Ярков. – Режим доступа: [http://www.garweb.ru/conf/supcourt/20030410/smi/msg.asp?id\\_msg140404.htm](http://www.garweb.ru/conf/supcourt/20030410/smi/msg.asp?id_msg140404.htm).
- Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 19. – С. 6-9.
- Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – С. 5-15.

**Матат А.В.**

*Київський університет права*

*НАН України*

## **РЕФОРМА ЧИ МОДЕРНІЗАЦІЯ — ОПТИМАЛЬНИЙ ВАРІАНТ ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ?**

Якщо порівняти державотворення з процесом будівництва, використовуючи при цьому відповідну термінологію: «фундамент», «підґрунтя», «побудова» тощо, то, без сумніву, основним інструментом виступатиме конституція. Саме цей документ для держави і суспільства втілює певну історичну ретроспективу, а також виступає перспективою щодо подальших функціональних й основоположних критеріїв, за яких буде працювати механізм держави, забезпечуватиметься ідейне завдання конституції — сучасний міжнародний європейський стандарт — верховенство права та права людини. У контексті перспективи, виходячи вже з більш конкретних прикладів Української держави, то більшість її положень стали до певного часу завданням, до якого прагнули, розвивалися. Вже більш сучасні процеси довели неспроможність або навіть повну відсутність таких конституційно визначених перспектив — тобто мрія про демократичну, правову, соціальну державу виявилась чимось протилежним, абсолютно не тим, до чого йшли в ногу держава і суспільство. Доречно навіть сказати так: державна влада і громадянське суспільство з відповідним результатом розвитку держави і права.

Жодного діалогу, тим більш узгодженості в ключі «держава — суспільство» фактично не спостерігалось, що по суті «вилилося» у зрозумілі події, хто б і як їх не висвітлював. У кінцевому результаті роками накопичена криза увійшла у відповідну (достатньо зрозумілу та передбачувану) фазу — ще більшу відсутність перспективи та мети. Тому все, що вкладалось у національну ідею державного будівництва, виявилось фантасмагорією — декорацією невдалого спектаклю, в якому роль акторів «з масовки» виявилась набагато сильнішою та витривалішою

на відміну від тих, хто грав на першому плані. Іншими словами, за більшу ніж двадцятилітню розбудову України в умовах (а то і в результаті) сьогодення все необхідно починати з нуля, але ідея перспектив не стала пережитком — навпаки, вона стала ще міцнішим фундаментом, який точно витримає.

Розвиток держави, права і суспільства можна возз'єднати з теоретичною концепцією правової системи. Становлення національної правової системи України, посилаючись на всі чинники, які на це впливають, а також виходячи із зазначеної вище думки, що все в державі має виходити через ідеї Конституції України, доцільно назвати активно розповсюджену мету — змінити чинний Основний Закон держави, а деколи й прийняти новий. До речі, сама Конституція України не передбачає можливості прийняття нової Конституції, а це необхідно розуміти.

Зміни, як правило, співвідносяться з такою категорією, як реформа. Юридична наука (звертаємось до «Юридичної енциклопедії» за редакцією академіка Ю. Шемшученко) визначає реформу, зокрема, як процес кардинальних, часто тривалих перетворень відповідних сторін суспільного життя державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформою, як правило, модернізують і змінюють форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Успіх реформи значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості [1]. Так, розпочинаючи розмірковувати щодо доцільності реформування чи модернізації Конституції України спершу необхідно пригадати, як саме розвивались конституційні зміни, а вже згодом (на основі цього) визначити доцільність використання понять «реформа» і «модернізація» Основного Закону держави. Також слід враховувати євроінтеграційні процеси, які так само потребують певних нововведень.

Верховна Рада України 28 червня 1996 року прийняла Конституцію України, яка стала основою для подальших конституційних процесів в державі, зокрема, виступила тим самим фундаментом, на якому відбувалося задеклароване будівництво суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової України. Висловлення суверенної волі народу, спираючись на багатовікову історію

українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбання про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклування про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнення розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлення відповідальності перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керуючись Актом

проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року результатом всенародного голосування стали передумовами для прийняття Верховною Радою України Конституції — Основного Закону України, — саме так визначено у змісті її преамбули, з якої в ідеалі й має розпочинатися перше знайомство з Українською Конституцією.

За умови такої нетривалої реалізації Конституції України, Основний Закон починає зазнавати змін, які унеможливають її стабільність в суспільстві та державі, що розвиваються. Так, поетапні зміни 2000-го, 2004—2006-х, 2010-го та 2014-го років — мали на меті внести ситуативні новації, які, по суті, торкалися питання управління [2] проте жодним чином не включали в себе головної ідеї — вдосконалення положень, які фактично задають тон основоположним правам і свободам людини та громадянина в Україні, але з року в рік втрачають відповідність реальності.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV були внесені зміни, що, як зазначають політологи та вчені-правознавці, стосувалися політичного реформування у державі. Закон визначив перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління та деякі інші новації. Згодом, після зміни верхівки влади, 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду України було визнано цей закон таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Отже, в Україні знову відновлюється дія Конституції в редакції 1996 року.

Жоден народ і жодна держава не можуть розвиватися без міфологічних процесів, які в свою чергу «йдуть» на рівні з іншими важливими тенденціями в державотворчих та інших євроінтеграційних напрямках розвитку України. Якщо охоплювати такою тезою тему українського конституціоналізму, то можна потрапити на одну з таких міфічних (а інакше не назвеш) думок: Конституція України 1996 року — визнана однією з найкращих у світі. Невідомо, з якими конституціями порівнювали наш Основний Закон, але навіть у 1990-ті рр. так само як і зараз світ знав набагато більше вдалих варіантів конституцій в інших країнах. Такий загальний вплив цього міфу на суспільство (а думка щодо «найкращих» лунає офіційно, багато про неї зазначають і деякі вчені-правознавці) є зрозумілим, але зовсім недоречним. Можемо провести паралель з подібною «загальновідомою інформацією» щодо демократичної Конституції СРСР 1936 року. Саме такою її чомусь прийнято вважати. Але якщо розібратись, то виявляється, що ця думка була висловлена Й. Сталіним, який сам її такою назвав [3].

Жодним чином я не вдаюся порівнювати ці правові документи. Проводячи таку паралель, мені хочеться наголосити на зовсім іншому — потрібно поширювати ідею Конституції, її цінність та положення серед громадян формуючи у них правову культуру, а не голосливо «офіційно» давати характеристики Конституції України. Конституцію потрібно виконувати, дотримуватися її норм та знати, а не давати їй оцінки. Саме держава через органи влади й має поширювати серед своїх громадян сприйняття Конституції як Основного Закону.

Повертаючись до чергових змін (новації 2004 року та рішення Конституційного Суду України 2010-го) за їх послідовністю, слід зазначити наступне. Недавно судилося втілювати у життя чергову зміну Конституції України, яка на той час вже породила кілька досі не вирішених проблем. Так, скасовані положення тривалий час діяли, функціонували державні органи, однак ніхто не може визначити відповідальність за виконання конституційних положень, визнаних Конституційним Судом України неконституційними.

Наприкінці 2013 року — на початку 2014-го розпочалась суспільно-політична криза, для врегулювання проблеми було вирішено, що Конституція України в редакції 2004 року зможе збалансувати загальну, роками накопичену напругу в державі. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII фактично було встановлено дію редакції Конституції України 2004 року (відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV). Тобто сконцентрована влада Президента України як одна з причин «повернення» до попередньої Конституції, вважається джерелом суспільно-політичної кризи в Україні. Хоча на рівні наукових дискусій, Конституція України 2004 року, навіть не враховуючи питання конституційної процедури, розглядається як політичне рішення, про що вище наголошувалося. Важко погодитися з тим, що причиною будь-якої проблеми на державному рівні є окремі невизначені норми Конституції України. Однак саме такою виступає правова дійсність національної правової системи в питанні змін до Основного Закону. Загалом єдиної офіційної позиції щодо того, як саме оцінювати зазначені процеси, — мною не віднайдено. Тому що дійовими особами виступали представники конкретної каденції влади. Одні назвали це реформуванням, а більш сучасні новації — модернізацією Конституції.

Розглядаючи Конституцію України на відповідність її європейським вимогам, доречно сказати про те, що вона враховує всі основні інститути суспільства і держави значно системніше, ніж усі попередні її Конституції разом узяті. Це стосується насамперед інституту влади, прав і свобод людини і громадянина, органів державної влади і органів місцевого самоврядування тощо [4].

На рівні теоретичної оцінки щодо цього можуть бути висловлені й контраргументи. Дійсно, Конституцію можна доповнити й іще іншими новаціями, які також втілюють світовий стандарт. Проблема в іншому — такі ідеї не змогли втілитися у життя повноцінно. Саме в цьому аспекті й полягає суть проблеми. Зміни потрібні саме в цій частині.

Доречно згадати діяльність Конституційної Асамблеї. З метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів тощо, Указом Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 було утворено Конституційну Асамблею. Сама ідея такої новації в контексті фахових напрацювань щодо положень Конституції Українказує на серйозність намірів таких змін.

Результатом роботи Конституційної Асамблеї став оприлюднений 28 січня 2014 року проект Концепції внесення змін до Конституції України, в якому було оформлено та обґрунтовано ідеї осучаснення Основного Закону держави. Зокрема, позиція Конституційної Асамблеї зосереджує увагу на таких елементах, які перш за все слід враховувати при внесенні змін до Конституції. Практика застосування Конституції України свідчить про необхідність оновлення положень Конституції на основі збереження її демократичного змісту, розвитку її потенціалу. Виявлені проблемні питання у сфері регулювання суспільних відносин потребують переосмислення та вдосконалення. Простежується певна декларативність низки прав і свобод людини, насамперед соціально-економічних, низький рівень їх юридичного забезпечення, гарантій додержання. Конституювання принципу народовладдя не призвело до створення цілісної та ефективної системи демократичних інститутів народовладдя, розширення форм участі народу у врегулюванні дій державної влади і місцевого самоврядування. Існують проблеми чинної моделі парламентаризму, недоліки законодавчого процесу, надмірна централізація державного управління та недостатня розмежованість повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування. Чинна модель місцевого самоврядування, в якій було адаптовано загальнодемократичну цінність інституту місцевого самоврядування до тих

політичних умов, що існували на час прийняття Основного Закону, все ж зберегла механізми надмірної централізації влади [5] і т. д.

Чи то цей орган був заручником часу, можливо до Конституційної Асамблеї згодом повернуться, але те, що свої пропозиції органом було висвітлено з позиції модернізації чинної Конституції виходячи з практики реалізації її положень — факт, який не має сумнівів. Враховується також впровадження у зміст Конституції європейських демократичних стандартів, які одночасно виступають вимогою у процесі інтеграції України до Європейського Союзу. Досліджуючи діяльність Конституційної Асамблеї з першого дня її функціонування, можу точно говорити про те, що результат її роботи має розглянути Верховна Рада України. Адже він втілює пропозиції модернізувати — осучаснити положення Конституції у відповідності до європейських вимог.

Усі ті намагання, які називають реформами Конституції України, важко назвати такими. Адже всі «повернення» від одної редакції до іншої створили ще більший колапс. Конституція в контексті будь-якої зміни, навіть пунктуаційної, не може вирішуватися в кабінетах чиновників, які часто-густо розглядають зміни з позиції повноважень Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Забувається при цьому реальність та вирій суспільного життя, яке діє за вікном такого кабінету. Питання модернізації деяких конституційних положень — більш доречна риторика у разі приведення до відповідності та дієвої реалізації Основного Закону держави як в суспільстві, так і в державі.

Суспільство має бути свідомим та впевненим у цінності Конституції, яка має бути не просто формальним посиленням, а настільною книгою в усіх органах державної влади, надійним фундаментом громадянського суспільства. Тоді її положення будуть виконувати. Навіть притримуючись позиції певного осучаснення Конституції України слід модернізувати окремі її положення, демократичні інститути, які функціонували не так, як планувалося. При цьому враховувати світовий досвід, орієнтуватися на вимоги європейської практики. Усе це потребує тривалого проміжку часу.

Виходячи з викладених в тексті міркувань та пригаданих, хоч і загально, конституційних процесів, як підсумок доцільно зазначити наступне. Розглядаючи державотворення в Україні, враховуючи обставини, які впливали на те, щоб народжувались чергові ідеї щодо внесення змін до Конституції України, важко сказати, що вони були тим рішенням, яке слугувало вимогою щодо таких конституційних змін. Було і залишається на сьогодні забута головна ідея Конституції, яку всупереч усім вимогам написання подібного роду текстів, я дозволю собі повторити в черговий раз: верховенство права та права людини. Саме це необхідно приводити до дії, щоб ідея була не далеким від реальності елементом, а справжнім дороговказом для громадян та представників влади — держави.

За останні роки всі ми навчилися на когось рівнятися, а ще краще цитувати чийсь ідеї, думки. Жодним чином не применшую значення такого напряму розвитку, але він має бути другорядним. Головним орієнтиром для кожного мають бути власні досягнення як-то наукові, так й інститутів громадянського суспільства. В Україні для цього (без перебільшення) є все необхідне. Більше того, штучно вироблених основ маємо найменше. Історія держави і права України — джерело, яке б'є ключем.

В умовах часово-просторових тенденцій у напрямку до інтеграції України з Європейським Союзом логічно розпочинати роботу з підвищенням рівня культури (в тому числі правової) серед громадян. Ще до проведення чергових реформ або модернізації можна було б ефективно поширювати основоположні ідеї Конституції України серед суспільства, а тоді, можливо, питання щодо чергових змін відпало б саме собою, тому що за таких умов Конституція України в аспекті визначеного нею верховенства права та прав людини буде, нарешті, чинною, чим ознаменується й сам безпосередній конституціоналізм, а не його уявна та формальна неосяжність. Саме з громадян (ідейно) починається функціонування самої держави. Вже давно є поширеною думка, що Європейський Союз — не об'єднання держав, а об'єднання народів. Глибоко переконаний, що

Український народ — громадяни усіх національностей, зможуть жити і слідувати ідейним конституційним положенням, а держава — йтиме в ногу.

**Список використаних джерел:**

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.. — К.: «Укр. енцикл.», 1998 — Т. 5: П—С. — 2003. — С. 303.
2. Правова держава. Випуск 25 / До 65-річчя Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 1949—2014. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. — С. 94-95.
3. Барабаш Юрій: Демократія формується поколіннями — десятиліттями [Електронний ресурс] / Барабаш Ю.Г. // Молоде науково-публіцистичне інтернет-видання "Юридичний колос". — Режим доступу: <http://jurkolos.com.ua/tete-a-tet/yuri-barabash/> (29.12.2013). — Назва з екрана.
4. Погорілко В.Ф. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. — С. 26.
5. Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorenija-792/>. — Назва з екрана.

**Балацька З.О.**

*Коледж Донбаського державного  
технічного університету*

## **РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТІЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ**

Безперечно, Україною зроблено важливий історичний крок - підписано політичну частину Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, яка має на меті встановлення якісно нового та поглибленого формату відносин між Україною та Європейським Союзом.

Документ передбачає не тільки запровадження умов для посилення економічних та торгівельних відносин, що вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, у тому числі шляхом створення всеохоплюючої зони вільної торгівлі, а й, головне, співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав та основоположних свобод Людини; адаптацію законодавства України до норм і правил Європейського Союзу. Досягнення цієї мети неможливо без проведення в Україні реформ судівництва та прокуратури як органів, головними завданнями яких є забезпечення дотримання та захисту прав, свобод та законних інтересів Людини, а здійснення цієї реформи неможливо без реформи конституційної.

Запропонований органами Ради Європи перелік рекомендацій щодо змісту реформи судівництва та прокуратури в Україні, який наблизив би стан дотримання прав та свобод людини до діючих європейських стандартів, дійсно цікавий та має певні положення, які слід запровадити в Україні. До того ж події останніх років та теперішня обстановка відображають стан дотримання законодавства України органами судової влади та прокуратури. Масове невдоволення людей діями зазначених органів наочно вказують на те, що громадяни України гостро потребують та готові до зазначених реформ.

На мою думку, реформування як судівництва, так і прокуратури слід здійснювати, виходячи з чотирьох «більше», а саме:

1. більше народовладдя;
2. більше професійної підготовки та досвіду суддівських та прокурорських працівників;
3. більше дисципліни;
4. більше відповідальності за вчинювані дії.

Реформування системи у зазначених напрямках приведе до подолання основних проблем судівництва, а саме політичної залежності суддів, недостатньої справедливості та майже відсутності довіри.

Почнемо з демократії - влади народу. Одна з перших рекомендацій Ради Європи - створення незалежного від виконавчої та законодавчої влади органу, який би відповідав за призначення та кар'єру суддів. Я вважаю, що більш демократичним буде не призначення суддів Президентом України або Верховною Радою, а конституційно забезпечене обрання суддів шляхом виборів громадою відповідної адміністративно-територіальної одиниці із резерву на заміщення вакантних посад судді, сформованого у встановленому Законом порядку Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Звільнення судді з посади з причини несумісності або порушення законодавчо встановлених вимог до судді, порядку здійснення судочинства повинен за поданням Вищої ради юстиції здійснювати також народ.

Вищу раду юстиції потрібно позбавити повноваження вносити Президенту України подання про призначення судді на посаду або звільнення з посади, адже ці функції буде забезпечувати громадськість. У складі Вищої ради юстиції потрібно заснувати комісію, яка буде спостерігати за законністю проведення виборів, та комісії з розгляду та винесення рішень щодо дисциплінарних проступків суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та суддів апеляційних та місцевих судів, прокурорів відповідно.

Для забезпечення політичної незалежності судової системи, неупередженості та об'єктивності рішень посади у Вищій раді юстиції та Вищій

кваліфікаційній комісії суддів також повинні бути виборні. На зазначені посади не лише судді, а й юристи (у тому числі видатні юристи, університетські професори з певним стажем перебування на посаді чи, навіть, звичайні громадяни з активною громадянською позицією) повинні призначатися тільки з'їздом суддів, у яких, як і у суддівському самоврядуванні, повинна брати участь пропорційна кількість суддів від кожної ланки судової системи.

Ще одна засада демократичного суспільства щодо здійснення правосуддя в Україні закріплена в Конституції України. Вона встановлює, що судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів або судом присяжних. Проте на практиці виявляється, що у кримінально-процесуальному законодавстві України ролі останнього суб'єкта не зазначено. Інститут присяжних суддів як прояв демократії повинен бути реалізований у життя, а не тільки зазначений у квазі-положенні Конституції України. Необхідно законодавчо встановити порядок та гарантії діяльності присяжних суддів, щоб забезпечити їх незалежність, об'єктивність та неупередженість.

Безперечно, виконувати зазначені функції юридично малограмотна громадськість не може, бо це призведе до значно гірших наслідків, аніж політичний вплив. Тому до реформування судівництва та прокуратури треба «реформувати» рівень моральності, освіти та суспільний інтерес звичайних громадян...

Не останню роль у процесі судочинства відіграє професійна підготовка та досвід суддів, без яких неможливе законне та справедливе судове рішення. Насамперед, потрібно удосконалити порядок підготовки працівників суду. Підготовку слід розпочинати ще у середньому навчальному закладі шляхом ознайомлення підлітків із судовою системою, її завданнями та усією моральною та юридичною відповідальністю, що покладається на суддів. Мета цього етапу - попередити потрапляння до судової системи людей, що не мають на меті захист прав та свобод людей або байдужі до цього.

Наступний етап підготовки - професійна підготовка, що повинна здійснюватися тільки у спеціалізованих навчальних закладах державної форми

власності. Програма підготовки повинна включати вивчення судівництва іноземних держав задля удосконалення знань та навичок майбутніх суддів.

Також я вважаю за необхідне підвищити вікових ценз осіб, що вперше обираються на посаду судді, до тридцяти років та ценз досвіду роботи до п'яти років. Суддя приймає рішення не тільки виходячи із закону, а й керуючись власними переконаннями та життєвим досвідом, якого в двадцять п'ять років ще не так багато.

Наступна сходинка реформування системи повинна полягати у встановленні більш жорсткого покарання суддів за недотримання дисциплінарних норм. Законом України «Про судоустрій та статус суддів» встановлено, що до суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді догани. Проте я вважаю, що це стягнення не є співрозмірним з порушенням завдання судівництва, яке, по суті, є головним органом з захисту прав та свобод Людини. За істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків слід застосовувати тільки звільнення судді з посади. Це забезпечить зростання ефективності правосуддя в Україні.

Таким чином, встановлення реальної незалежності суддів та підвищення рівня їхньої професійної підготовки та досвіду, впровадження більш жорсткої дисципліни та відповідальності реанімує судову систему та зробить її органом, який дійсно захищає та відновлює порушені права, свободи та законні інтереси Людини та громадянина.

Реформування органів прокуратури також є важливою складовою утілення євростандартів з дотримання прав та основоположних свобод людини та громадянина.

На розгляді у Верховній Раді України вже знаходиться відповідний законопроект, який спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України шляхом позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження

положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, гарантування участі органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. В ньому враховані рекомендації Ради Європи, які необхідні для реформування органів прокуратури саме в Україні.

Шлях утілення цих положень - прийняття законопроекту та надання йому статусу закону, а потім - відповідні внесення до Конституції України.

Саме після затвердження у нормативно-правових актах зазначених положень можлива нова віха у розвитку демократичності України, коли захист прав та свобод Людини, де-юре, буде здійснюватися за європейськими стандартами, а де-факто, буде не потрібен, бо не буде їх порушень, зокрема органами прокуратури та судом.

#### Використовувані інформаційні джерела:

1. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 станом на 04.04.2014 // Офіційний вісник України, 2010, №55/1, стор. 1900.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 станом на 01.05.2014// Голос України, 1991, №238.
3. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28.04.1992 № 2296-ХІІ.
4. Проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541 від 05.11.2013.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про прокуратуру" від 05.11.2013.
6. Анотація основних розділів Угоди про асоціацію України з ЄС. Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>
7. [Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні](http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevrovy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html). Режим доступу: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevrovy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>

**Ізрайло А.Я.**

*Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

## **РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТІЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ**

Після останніх подій в Україні, що зумовили зміну геополітичного вектору зі "східного" на "західний", відкрились широкі можливості для реформування державного апарату та органів влади. Довгоочікуваний вітер змін, хоча в більшій частині політичний, не оминув і судову та правоохоронну системи.

Неспроможність сучасної судової системи здійснювати правосуддя було яскраво продемонстровано під час минулих подій. Велика кількість неправосудних рішень, винесених суддями абсолютно різних судів, продемонструвала тотальну залежність судової влади від виконавчої. Незаконні, необґрунтовані рішення починаючи з протиправної заборони мирних зібрань, закінчуючи вибірковими рішеннями про взяття під варту, позбавленням права на керування транспортним засобом та позбавленням волі мали чітку політичну спрямованість та навряд чи мали щось спільне із функцією здійснення правосуддя.

Ще гіршою, виявилася ситуація із органами прокуратури, котрі швидше виконували функцію "залякування", аніж нагляду за дотриманням законності та непорушності прав і свобод громадян. Відверто протиправні та вибіркові дії, що були спрямовані проти окремих громадян та громадських організацій фактично поставили крапку на суспільній довірі до правоохоронних органів.

Таким чином можна стверджувати, що правоохоронна та судова системи не пройшли "перевірку" під час минулих подій, фактично довіра громадян до даних інституцій наблизилась до нуля. За таких обставин, навіть найбільшим скептикам стало зрозумілим – необхідні концептуальні зміни.

## **Реформа судівництва, чи політична помста?**

Від моменту становлення України як суверенної держави, можна стверджувати що ситуація з судовою системою тільки погіршувалась. Починаючи з початку нового тисячоліття, особливо загострилась ситуація з незалежністю судової влади, та згодом, після законодавчих змін у 2010 році вона стала критичною. Втім, проблема незалежності суддів, хоча і є вкрай важливою, проте, нажаль не єдиною проблемою. Слід відрізнити глобальні, концептуальні проблеми судівництва, та функціональні проблеми (назвемо їх так), більш дрібні та практичні. На сьогоднішній день можна прослідкувати наступні проблемні питання:

### Концептуальні проблеми

1. Пряма залежність судової влади від виконавчої та законодавчої
2. Відсутність довіри громадян до судової системи
3. Політизованість судової системи, а відтак і судових рішень.
4. Закритість судової системи

### Функціональні проблеми

1. Низькоякісні «сервісні» послуги суду
2. Недостатнє матеріальне забезпечення судів, та працівників суду
3. Інформаційний "розрив" між судами та громадськістю
4. Відсутність системної взаємодії з органами публічної влади, громадськими організаціями та навчальними закладами

В той час як вирішення глобальних проблем судівництва потребує послідовних системних дій та великої кількості часу, деякі функціональні проблеми, є можливість вирішити доклавши невеликих зусиль та коштів "вже сьогодні". Втім, ясна річ що без якого не будь прогресу стосовно принципових питань, вирішення інших проблем вбачається недоцільним.

Найбільшою проблемою судівництва в Україні до цього часу була проблема залежності судової влади від виконавчої та законодавчої. Протягом багатьох років, актуальною була проблема тиску на суддів з боку голови суду, а також з боку контролюючих органів, що формувались за принципом політичної

підпорядкованості. За таких умов, важко було б говорити про належне виконання функцій правосуддя.

Втім, нещодавно, втілюючи мрії громадськості у докорінні зміни, розпочався реальний перегляд засад функціонування судової системи. Так, 11 квітня 2014 року, набрав чинності Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» №1188-VII (далі - **Закон**), з яким пов'язані великі сподівання на докорінні зміни. Дійсно, аналізуючи прикінцеві та перехідні положення Закону, складається враження про реальну політичну волю законодавчого органу внести докорінні зміни. Так, відповідно до п.2 прикінцевих та перехідних положень, з дня набрання чинності Законом, вважаються такими що припинили свої повноваження голови всіх місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів та їх заступники, в той час як п.3 припиняє повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих що перебувають за посадою, та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Також, припиняються повноваження делегатів органів самоврядування суддів.

Одночасно з цим, Законом вносяться революційні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими, голова суду обирається самими суддями з їх числа, шляхом таємного голосування, строком на один рік, та без права повторного обрання на цю посаду. Позитивною зміною також є те, що тепер обрання делегатів до органів самоврядування суддів буде відбуватись самими суддями на конференціях суду, що забезпечить реальність існування суддівського самоврядування та виключить протиправне політичне підпорядкування делегатів.

Та позитивні зміни, мабуть, на цьому і завершуються. На відміну від Заключних та перехідних положень, досить суперечливими вважаються зміни, викладені в Загальних положеннях Закону. Наприклад, статтею 4 при Вищій раді юстиції передбачається створення так званої Тимчасової спеціальної комісії, завданням якої є перевірка суддів. Змістом такої перевірки, відповідно до ст. 3 Закону є сама перевірка суддів, що приймали рішення стосовно подій у Києві починаючи від 21 листопада 2013 року. За результатом перевірки, Тимчасова спеціальна комісія більшістю від складу повинна ухвалити один із трьох

доступних висновків – висновок про порушення суддею присяги, висновок про виявлення підстав для притягнення судді до дисциплінарної або кримінальної відповідальності, та висновок про не виявлення фактів порушення присяги, підстав для дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

Таким чином, фактично при органі, через який здійснювався найбільш значний політичний тиск та вплив на судову владу, була створена комісія, що виявляє порушення суддів та ухвалює висновок про порушення присяги на підставі винесених ними рішень. Така судова «реформа», скидається більше на революційну помсту, люстрацію – очищення через жертвоприношення шляхом політичного впливу, аніж на бажання утвердити таку необхідну незалежність судової влади. Адже зрозуміло, що політично вмотивовані рішення приймаються під адміністративним тиском на суддю, а не внаслідок корупції.

Досить серйозні сумніви викликає і підстава, за якою будуть застосовувати санкції до суддів. Зокрема, роком раніше Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Олександр Волков проти України» дійшов висновку, що у процедурі притягнення суддів до відповідальності за порушення присяги домінують суб'єктивні критерії, непередбачуваність і вибірковість застосування заходів відповідальності суддів.

Тому, створення люстраційних органів політичного спрямування тільки посилить страх суддів перед адміністративним тиском, та навряд чи буде слугувати позитивним фактором у реформуванні судівництва.

Натомість, розширення повноважень органів суддівського самоврядування, оптимізація повноважень Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України сприяли б розриву замкнутого кола внутрішнього та зовнішнього підпорядкування. Судова гілка влади повинна становити власну вертикаль, вирішуючи самостійно свої внутрішні питання, бути реальним важелем в системі стримувань і противаг. Подальші зміни в законодавстві в цьому напрямку є вкрай важливими та необхідними.

Що стосується функціональних проблем. Досить часто, зі сторони українських громадян можна почути слова недовіри та обурення в сторону суду,

часто, абсолютно безпідставні. Звинувачення в сторону Феміди лунають і з екранів телевізорів від різного роду політичних діячів та журналістів. В суспільній свідомості суди апріорі стають недієвим способом захисту прав, а всі судді продажними та такими що потребують люстрації.

Суспільство не помічає позитивної роботи суду. Це потребує негайних змін. Необхідно сповіщати громадян про позитивну роботу суду, про його вдосконалення, про резонансні справи. Також необхідне висвітлення причин та наслідків прийнятих рішень по резонансних справах, змін до законодавства та інших питань. Для цього необхідною є співпраця з ЗМІ, створення ресурсів в соціальних мережах та якісне їх адміністрування, а також створення власних електронних видань.

Суди повинні стати відкритими майданчиками суспільно значимих подій та змін. Для цього необхідним є створення реальної можливості будь якому громадянину у встановленому порядку відвідувати будь яке судове засідання. Суди повинні самі заохочувати журналістів до співпраці, а судді давати коментарі особисто.

Ще одним важливим кроком є створення атмосфери поваги до суду. Недопустимими є публічні заяви, що підривають авторитет судової влади. Судді самі повинні захищати себе через повідомлення в ЗМІ, спростовувати безпідставні звинувачення на користь конкретних суддів. Доцільним є закріплення в законодавстві відповідальності за безпідставні звинувачення в адресу судової влади без наведення конкретних імен або фактів.

Втім, поваги потребують не тільки суди, а й громадяни. Вкрай необхідне створення якісних сервісних послуг, забезпечення зручностей у кожному суді, створення атмосфери важливості будь яких проблем осіб, що звертаються до суду. Для цього необхідним є виділення коштів на створення якісного сервісу та консультування працівників суду з приводу спілкування з громадянами.

### **Реформа прокуратури, невже дочекались?**

Реформа прокуратури це питання яке назрівало протягом багатьох років незалежності України. Ще з прийняттям Конституції України в 1996 році

прокуратура була позбавлена двох функцій – нагляду за дотриманням і застосуванням законів та попереднього слідства. Проте ці функції продовжували виконуватись прокуратурою на підставі перехідних положень Основного Закону.

Про необхідність реформ свідчить також і славнозвісна «репутація» органів прокуратури серед пересічних громадян та представників бізнесу. Рівень суспільної довіри до представників прокуратури катастрофічний, досить часто, зовсім небезпідставно. В суспільній свідомості прокурор навряд чи асоціюється із захистом прав громадян чи представленням державного обвинувачення в суді, натомість асоціативний ряд складають такі слова як корупція, вимагання, тиск, залякування та «криша».

Втім, позитивні зміни вже не за горами, так як в парламенті вже пройшов перше читання Проект Закону про прокуратуру № 3541(далі-**Проект Закону**), що отримав позитивний висновок Венеціанської комісії, та нещодавно був рекомендований профільним комітетом Верховної Ради до схвалення у другому читанні. І хоча даний проект не викликає особливих нарікань, проте питання які саме функції залишити реформованій прокуратурі викликає певні дискусії.

Стосовно ключового питання, до якої з гілок влади повинна належати прокуратура, Проектом Закону однозначно передбачається наближення правового статусу прокурора саме до судової гілки влади. При цьому ст. 121 Конституції України передбачається чотири функції прокуратури, а саме:

- 1) Підтримання державного обвинувачення в суді
- 2) Представництво інтересів громадянина або держави в суді
- 3) Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство
- 4) Нагляд за додержанням законів при виконання судових рішень, у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян

Майже не викликає дискусій серед спеціалістів функція підтримання державного обвинувачення в суді, на відміну від решти повноважень, закріплених конституцією.

Існує думка, що прокуратурі необхідно залишити лише функцію державного обвинувачення, в той час як решту функцій вже здійснюють інші органи державної влади. С такою точкою зору важко не погодитись, адже дійсно, багато повноважень прокуратури, відповідно до чинного законодавства просто дублюють повноваження інших спеціалізованих органів, та інколи навіть дисонують між собою, що відкриває дорогу для протиправних зловживань.

Щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді – то ця функція прокурора повинна поширюватись лише на представництво держави, та інтересів неповнолітніх, недієздатних та обмежено дієздатних громадян. Стосовно представництва інших категорій громадян – навряд чи це можна назвати функцією прокурора, скоріше це має покладатись на систему безоплатної правової допомоги, яку планується створити за рахунок коштів, що витрачались на надмірний штат прокуратури.

Що стосується нагляду за додержанням закону органами які проводять оперативно розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, слід зауважити, що повноваження прокуратури мають бути тут суттєво скороченими, тим паче що за новим Кримінальним процесуальним кодексом України ця функція вже покладена на слідчого суддю. Натомість функцію прокурора в даному питанні варто було б перемістити у площину «радника для слідчого». Це передбачало б ґрунтовну обізнаність прокурора із законодавством, судовою практикою, практикою Європейського суду з прав людини.

І хоча Проект Закону, покликаний на втілення позитивних змін, як і будь який нормативний акт він має певні недоліки. Зокрема це стосується деяких положень, що є втіленням рекомендацій Венеціанської комісії, які не узгоджуються з чинним законодавством. Так, розбіжності стосуються дублювання конституційних повноважень Вищої ради юстиції та передбаченої законопроектом дисциплінарної комісії прокуратури, стосовно притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів. В даній ситуації, все ж таки вважається більш доцільною позиція, що передбачена сучасним законодавством.

І хоча безумовно, зміни що торкнуться українського законодавства з прийняттям Проекту Закону є позитивними, втім, їх впровадження повинно бути поступовим, адже прокуратура буде підлягати суттєвому скороченню, а це, близько 10 000 працівників, що будуть позбавлені робочих місць.

---

Найближчим часом Україну очікують глобальні, докорінні зміни. Останні події показали, що суспільство готове до рішучих дій заради вдосконалення української держави. Не останню роль у цих змінах відіграє реформа судівництва та прокуратури, що покликані назавжди розірвати зв'язок з радянським минулим, що вже більш ніж 20 років не дає змоги українцям втілити свою мрію на краще життя. Чого слід очікувати від теперішніх настроїв високо посадовців на реформування? Мабуть, відповідь на це питання можна буде спостерігати в наступних декілька років. Чи зможе українське суспільство прийняти докорінні зміни та прийняти нові, більш чесні правила гри? Очевидною є відповідь, що іншого вибору немає, адже ці переміни, як і час, зупинити не можливо.

**Церр П.Г.**

*Дніпропетровський національний  
університет імені Олеся Гончара*

## **РЕЦЕПТ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ У ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ**

Те як ми живемо, будуємо та розвиваємось входить у рамки соціальної, політичної, економічної систем. Вони існують до дих пір, доки існують елементи їх впливу на суспільство. У демократичних державах цей елемент впливу називають Законом. Якщо він працює правильно, то і система буде функціонувати в гармонії із соціумом...Якщо ні, то система буде муляжною, хиткою, або елементи впливу будуть працювати на так званих «законотворців», а не на суспільство. Основний документ держави Конституція являється каркасом, за допомогою якого визначають організаційні питання системи держави. Конституція – це вектор напрямку суспільства, це договір між владою та громадськістю.

В Україні за роки незалежності було дві Конституції. Але чи правильно вони функціонують? Чи адаптувались вони на ментальному рівні? Чи виконуються обов'язки та права згідно законом усіма членами держави? Залишки радянського уявлення про владу, практично, відсутність правової свідомості призводять до дисфункціонування системи держави. Закон не здатний змінити щось, якщо цього не хочуть політики, чиновники та ін. Появляються елементи, які убивають систему. Одним з таких «побічних» елементів такої системи є корупція. У 2011 р. Верховною Радою України було прийнято закон «Про засади запобігання та протидії корупції», де корупція визначається як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою

схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей[2, Ч. 1, ст.4]. Таким чином, можна стверджувати про те, що корупція є перебільшення своїх повноважень та використання їх для власних цілей. Для того, щоб зрозуміти такий феномен, потрібно розібратися, звідки він появився. Почнемо з того, як сказав Дж. Актон, що влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно. Дійсно, якщо говорити про Україну, то влада на сучасному етапі розвитку залишається централізованою. Але, при цьому, представництво влади від громадян – політичні партії, не мають централізації. Немає єдиної партії, за яку б голосувала більшість та структури в регіонах України. Більшість чиновників, призначаються «зверху»(Кабінетом Міністрів, Президентом), а відповідають за діяння «знизу»(місцева влада, районні виконкоми). Але при цьому, органи державного управління «зганяють» відповідальність на будь-що чи кого. Звідси – не зрозумілість, хто за що відповідає. Немає політичної відповідальності, оскільки немає чітких повноважень вертикалі влади. Наприклад, у Донецькій та Луганських областях: два сільських райони, входять до складу міськрад, не мають районної влади, райдержадміністрації, а юридично компетенції кожної сільради в межах цих районів є такою ж як компетенція міськради, до якої вони входять...Кому належить влада?...І хто за неї відповідає? У таких умовах корупція виникає як закономірне явище. Отже, для того щоб позбутися цього явища у владній вертикалі потрібна реформа децентралізації, реформування адміністративно-територіального поділу. Обсяг ресурсів має відповідати повноваженням. Влада повинна відповідати за ефективність за народом та перед законом.

Професійність та прозорість державних службовців, політиків та їх європейська політична культура також є запорукою законності правопорядку у виконавчих органах. Унаслідок того, яке кадрове забезпечення залишилось після розвалу Радянського Союзу, ситуація є складною. Відбір кадрів іде не за професійними навичками кандидата, а за його причетністю до кола сім'ї керівника – так зване «кумівство». Ще Платон писав про те, що державою повинні управляти філософи, у яких немає сім'ї. Звичайно, це не можливо на практиці, але,

рідних та друзів не повинно бути у політиці, якщо вони не професіонали у політичній діяльності. Адже внаслідок цього виникають клани, які потім використовують ресурси держави для забезпечення «сім'ї». Відомо, що у багатьох розвинутих країнах є заборона близьким родичам чи своякам (чоловіку та дружині, дітям, батькам, братам чи сестрам) працювати в одній державній установі(США, країни Західної Європи та ін.). Це забезпечує прозорість діяльності державних органів, їх кращому функціонуванню, їх професійності та не корумпованості. Отже, потрібно запропонувати закон, який би врегулював і розмежовував сімейні та робочі відносини державних службовців, політиків та ін.

Ще одним способом протидії корупції є високий рівень інформованості громадян щодо роботи виконавчих структур.

На думку О.Банчука «надання належної, повної та достовірної інформації особам, які звертаються до певного органу місцевого самоврядування або мають на меті отримати інформацію про цей орган, є одним із основних засобів запобігання корупційним правопорушенням. Одним із корупційних ризиків є відсутність або погана доступність інформації про процедуру отримання адміністративних послуг. На практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні органу і на його офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється і залежить передусім від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу»[1,с.45]. Дійсно, заплутаність та анонімність відповідальності є додатковим фактором, що підвищує потенційний рівень корупції. Для цього треба зробити, по-перше, інформацію загальнодоступною, зокрема, інформованість щодо законодавчого повноваження певного органу(Наприклад, якщо людина звертається у відділ звернення громадян міської ради, потрібно зазначити компетенцію цих органів: Закон України «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування» та ін.). По-друге, забезпечити єдину електронну базу даних громадян окремих категорій населення. Це поліпшує умови проведення взаємодії між приватними особами і владними структурами. Адже, такий стан, такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та заплутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що підвищує

потенційний рівень корупції. По-третє, забезпечення спеціальними комп'ютерними програмами для систематизації інформації. Ця проблема є дуже актуальною, адже, у деяких виконавчих структурах не має навіть комп'ютерних машин(особливо це стосується районних у місті рад, а також сільські органи місцевого самоврядування). А це свідчить про низький рівень інформованості громадян та більшої вірогідності корумпованості влади.

Потрібно зазначити, що корупція не є суто владною проблемою. Вона є частиною побутових взаємодіючих суб'єктів. Приватна особа переносить цю систему на державне управління. Тому, потрібно підіймати політичну культуру пересічних громадян. Потрібно розповсюджувати закони України, які стосуються повноважень державних службовців, народних депутатів та ін. Потрібно проводити волонтерські проекти щодо пізнання роботи державних службовців. Адже, для громадянина є просто набір певних стереотипів щодо того, чим займаються у владних структурах. Треба розірвати ту стіну, яка була створена комуністичним керівництвом і зробити так, щоб держава та її структури були помічником своїй нації, а не «необхідним злом».

На сьогоднішній день існують спеціальні люстраційні комітети, громадські неурядові організації, які борються з корумпованістю влади. Але, в основному, діяльність переважної більшості з них зведена до функцій надання безоплатної правової допомоги громадянам, або спрямована на спроби «підмінити» правоохоронні органи. А потрібно не «викручуватися» із системи, потрібно її змінювати. Люстрація це не просто зміна людей, це зміна системи.

Ще одним способом протидії корупції є висвітлення доходів політиків, чиновників, народних депутатів та ін. Висвітлювати треба у незалежних ЗМІ. Але, дивлячись на те, що в основному медіа належать олігархам, то висвітлювати будуть те, що вигідно для власника, а не для громадян.

Ще за часів Ющенка було запропоновано друкувати списки корупціонерів (за прикладом Грузії) у ЗМІ. Але політичної волі керівництва не вистачило для такого прогресивного діяння для подолання корупції. Лише радикальна сила Євромайдану змінила відношення, і перед виборами почали публікуватися доходи

політиків. Але, також потрібно враховувати те, як цю інформацію висвітлюють ЗМІ. Адже більшість каналів, засобів масової комунікації належать олігархам, які мають свої інтереси, своє лобі у владі. На мою думку, роль викриття корупціонерів, а також підзвітність доходу повинна контролювати громадськість. Головне, щоб це було діалогом рівності, яке б забезпечило прозору відповідь щодо діяльності в органах влади.

Проаналізувавши політичну картину нашої системи, можна сказати, що корупція є не одностороннім явищем. Вона є частиною системи. Тому і боротися з нею треба системно. Це як хвороба, де потрібне комплексне лікування. Якщо не буде вистачати певної пігулки, то всі інші старання будуть рівнятися нулю. Для подолання цього недугу потрібно починати з себе. Реформування власного життя заради розвитку держави. Реформи – це тільки інструмент реалізації покращення системи. Лише усміхнені обличчя більшості, упевненість у завтрашньому дні і гордість своєю державою є гарантією того, що інструмент використали правильно.

Отже, перш за все потрібно провести децентралізацію, а також реформу адміністративно-територіального поділу. По-друге, повинні бути професійні люди у політиці, в органах державної влади. Це люди, для яких закон є важливішим, ніж «голос серця», це наслідування загально визнаним у суспільстві морально-етичним вимогам поведінки. По-третє, потрібно удосконалити інформованість громадян щодо роботи владних структур. По-четверте, реалізувати тотальну інновацію в органи місцевої влади для систематизації та покращення роботи як службовців, так і громадян. По-п'яте, нагальна зацікавленість громадськості у політичній діяльності також є запорукою знищення корупції. По-шосте, робота громадських організацій повинна продукувати зміну системи, а не адаптування її до політичних реалій. Вона повинна слугувати опозицією до влади, шукати її недоліки, а тому виявляти факти корупції та намагатися протидіяти їй шляхом громадського тиску. По-сьоме, враховуючи те, кому належать ЗМІ, потрібно розробляти засоби маніпулятивної протидії. Це забезпечить, прозорість інформації, у тому числі викриття корупційних схем політичного простору. Саме

такий букет реформування буде створювати сприятливу платформу для справжньої демократизації нашої держави.

### **Використана література**

1. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / [Банчук Олександр]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
2. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»[Електронний ресурс] - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 40, ст.404)- режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

**Круценюк О.В.**

*Національний авіаційний університет*

## **РЕФОРМА СУДІВНИЦТВА І ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ЯК УТІЛИТИ ЄВРОСТАНДАРТИ**

На протязі всього історичного розвитку світової цивілізації виникало багато різноманітних політичних проблем суспільства. Мала місце велика кількість спорів між державами, народами, цивілізаціями, різними верствами суспільства. Не відкрию нову істину, якщо скажу що такі розбіжності у поглядах часто вирішувалися за допомогою сили. Таким чином ми мали війни, революції, вбивства на політичному чи навіть на побутовому рівні, тому що природа конфліктів завжди однакова: предмет конфлікту знаходиться в сфері інтересів протиборчих сторін; чим вище інтерес, тим масштабніші заходи застосовуються для досягнення мети.

Розвиток науки та громадської думки поступово виріс до такого рівня, що держави та народи почали поважати людське життя. З приходом до такої думки виникло питання – яким чином вирішувати конфлікти між суб'єктами конфлікту? Звичайно можна домовитись. А що робити, якщо сторони не йдуть на компроміс? Вирішувати питання правом сили? Це не вигідно всім сторонам та має жахливі наслідки. Таким чином повинен був бути знайдений спосіб вирішення конфліктів мирним шляхом. Так виникло право, і так виник інститут, який повинен був вирішувати суперечки мирним шляхом, тобто конфлікт, який раніше вирішувався правом сили, перейшов в плоскість правової боротьби. І саме таким суб'єктом, який вирішував правові спори, став суд, неймовірне досягнення людства. Але не дивлячись на те, що, створивши суд, людство зробило величезний прогресивний крок у своєму розвитку, це було лише першим кроком у розвитку людської цивілізації.

Для того, щоб суди функціонували справедливо, повинні бути створені такі закони, основною метою і водночас принципом яких стала би справедливість. Суд

може складатися з самих чесних суддів на світі і мати саму справедливу процедуру розгляду, але при несправедливих законах це просто не буде мати значення, так як суд не зможе винести справедливий вердикт, причому цей вердикт буде законним. Весь судовий апарат, діючи законно, буде виносити несправедливі рішення і його основна мета, яка полягає у встановленні гармонії в суспільстві, буде нівельована. Такий самий результат буде і в разі, якщо закони є справедливими, а судова процедура і судді - ні. В такому разі ціль суду також нівелюється, несправедливість набирає обертів, і коли суд не виконує свої функції, вирішення спорів виконується іншими методами, а насильство ніколи не призводило до розвитку, його ціль проста – знищення опору опонента.

Тобто діяльність суду в будь-якому суспільстві являється навіть не важливою, а життєво необхідною. Коли інститут суду в державі перестає функціонувати так, як він повинен, це призводить до зміщення балансу поняття справедливості, і тоді народ сам стає судом, трагічні події Євромайдану 2014 показали на прикладі як це відбувається.

Враховуючи вищевикладене, напевно чи у кого-небудь виникнуть сумніви щодо положення інституту суду в цьому світі. Але якщо виникнуть, уявіть собі, як би склалася світова історія і як би ми зараз жили, якщо б існував утопічний, справедливий світовий суд, який би розв'язував всі міжнародні конфлікти?

Тобто для забезпечення благополучного існування суспільства потрібно створити справедливі закони та справедливий суд, який захищатиме всіх членів суспільства від будь-яких злодіянь, а якщо вони і трапляться – то суд відновить баланс і дасть кожному те, на що він заслуговує.

Очевидно, що досягнення такого рівня правосуддя – це століття, а можливо і навіть тисячоліття розвитку та боротьби, але ми повинні виконувати нашу історичну місію – робити все, щоб цей час наблизити. І одним із методів виконання цієї задачі є забезпечення функціонування суду за європейськими стандартами, які являються самими розвинутими на наш час демократичними нормами. Україна має перейняти теоретичний аспект норм щодо розвитку судової системи, для того, щоб судова система виконувала свої справжні функції, які

полягають у відправленні справедливого правосуддя. Більш того, український народ виявив намір піти по європейському шляху розвитку.

Але для того, щоб забезпечити виконанням суду своїх справжніх задач, потрібно побудувати таку судову реформу, яка б створювала максимально продуктивне середовище для роботи суду. Таким чином потрібно виявити та виключити шкідливі елементи з системи суду та вдосконалити деякі існуючі.

Проте для початку необхідно визначити нормативно-правові акти, в яких містяться європейські норми щодо регулювання діяльності суду. До них відносяться: Пакт про громадянські та політичні права 1966, Загальна декларація прав людини, Європейська хартія про статус суддів 1998, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ефективності та ролі суддів 1994, «Доклад про незалежність судової системи», частина 1 «Незалежність судей». Я визначу перелік елементів, які можуть нести руйнуючий вплив на судову систему, та користуючись документами, які містять «європейський підхід» до порушених питань, запропоную заходи, які потрібно буде виконати для проведення реформи.

До «питань ризику» відносяться:

1) Будь-яка ієрархічна підпорядкованість суддів. По-перше, це призводить до неправомірного втручання в судові процеси, збільшує кількість осіб, здатних на корупційний вплив, створює «корупційний прецедент» серед самих суддів, створює можливість маніпуляцій в сфері кар'єрного росту суддів

2) Призначення та звільнення суддів. Дозволяє контролювати кадровий склад суддівського корпусу з боку інших гілок державної влади, що дозволяє призначати таких суддів, які будуть представляти інтереси певних соціальних груп, повна відсутність фактичного волевиявлення та вибору суддів з боку громадян. Таким чином порушується принцип розподілу гілок державної влади, і створюється дисбаланс у суспільстві.

3) Фізичний вплив на суддів та їх оточення. Виконуючи свою задачу справедливо, суд запобігає пануванню інтересів одних груп над іншими, таким чином автоматично зменшуючи напруження і викликаючи повагу до судової

системи, стабілізуючи тим самим суспільство. А для того, щоб попередити шкідливий вплив на суддів, потрібно вдосконалити засоби безпеки щодо їх охорони.

4) Матеріальний(фінансовий) елемент впливу. Один із найважливіших елементів загрози правосуддю. Для його здійснення не потрібно ніяких формальних зв'язків в рамках судового апарату чи з будь-яким іншим органом, а передача матеріальних цінностей може здійснюватися в будь-якому місці через будь-яких осіб. Для попередження суддівських злочинів потрібно встановлювати посилений контроль. Крім того, суддям повинна бути забезпечена фінансова незалежність. Для боротьби з цим елементом впливу потрібно створювати нові інституції та проводити спеціальні заходи, про які я скажу в наступних пунктах.

5) Розгляд суддівських правопорушень. Потрібен орган, який має неупереджено розслідувати та вирішувати питання щодо правопорушень та покарання суддів. Але в разі виборності суддів він може стати органом впливу на судовий апарат, тому він також повинен бути виборним та нікому не підпорядкованим, звичайно окрім закону. І санкції за порушення закону суддями повинні бути підвищені до максимального рівня, звичайно дотримуючись справедливого рівня покарання нанесеній шкоді, проте також потрібно враховувати статус правопорушника, так як можлива нанесена шкода являється близькою до державної зради.

6) Виборність суддів. Являється спірним питанням, але на мою думку це є надзвичайно необхідним демократичним заходом, так як виборність суддів попереджує контроль суддів та їх залежність від будь-якого іншого державного інституту, попереджує створення корупційних систем в рядах суддівського апарату та являється втіленням принципу розподілу гілок державної влади.

7) Підготовка кандидатів в судовий корпус. Кожен кандидат повинен мати юридичну освіту, яку має підтвердити на незалежних державних екзаменах. Крім того, кожен громадянин країни повинен бути політично-освіченим, для того щоб розуміти важливість участі в політичних процесах суспільства, важливість наявності громадянської позиції та боротьби за неї, повинен вміти оцінювати

наслідки своїх дій . Уявіть собі ,якими важливими являються ці знання для суддів, якщо вони кожен день вирішують питання долі громадян та прямо впливають на політичну обстановку в країні? На мою думку доцільним буде являтися створення спеціалізованого освітнього курсу для суддів, який сприятиме вихованню високоморальних кандидатів які знатимуть важливість справедливого суду та буду усвідомлювати,до яких наслідків приводить його порушення. Для уникнення корупції на цьому етапі такий курс повинен буди доступним всім громадянам-юристам,які підтвердили свою кваліфікацію на суддівських юридичних екзаменах,та не містити системи оцінювання,а відрахування з таких курсів може здійснюватися лише в разі невідвідування занять та непогашеній судимості.

8) Процесуальний закон. Як я уже зазначив раніше , для справедливого розгляду справ повинен бути створений справедливий процесуальний закон,який забезпечить всім сторонам процесу рівні можливості під час суду.

9) Культура суспільства. Надзвичайно важливий елемент,який впливає не тільки на судову систему,а і на всі існуючі системи в суспільстві(економічну,соціальну,політичну і т .д). По-перше , судді «виходять» із суспільства,і,звичайно чим більш якісно вони виховані та обізнані,чим вищий рівень культури у суспільстві, тим більш чесними та кваліфікованими будуть судді,так як будуть усвідомлювати важливість виконання обов'язку . По - друге ,чим вищий рівень культури має суспільство, тим досконаліші інститути воно буде мати , так як зросте вплив громадського суспільства на державні органи.

Саме забезпечення таких заходів створить реальну можливість існування справедливого суду.

## ПРОКУРАТУРА

Прокуратура є органом ,який наглядає за дотриманням законодавства,виконує слідчі дії та контролює їх проведення органами внутрішніх справ ,представляє державу та від імені неї бере участь в судових засіданнях,

загалом вона є головним та найвищим органом, який уповноважений на нагляд за дотриманням законодавства до судового розгляду, і зважаючи на її роль в функціонуванні суспільства, враховуючи недоліки прокуратури в Україні питання її реформування є необхідним для виконання державою своєї мети, крім того, реформа прокуратури за рекомендаціями Венеціанської комісії є необхідною для проведення європейської інтеграції України.

Існує перелік питань, які потрібно переглянути та реформувати для виконання прокуратурою своєї ролі у відправленні правосуддя. До них відносяться:

1) Право загального нагляду прокуратури. Такі повноваження надають прокуратурі надзвичайно широку юрисдикцію. Таким чином в окремих випадках це дозволяє прокуратурі проводити дискримінаційні перевірки, які можуть наносити шкоду репутації та функціонуванню певної інституції (державного органу або приватної (юридичної) особи за допомогою перевірок, збитків від зловживання судовими методами захисту. До того ж, прокуратура дублює деякі функції інших державних органів, які також слідкують за дотриманням законів в певній сфері, що призводить до ускладнення функціонування певних інституцій. Для України виключення права на загальний нагляд за дотриманням законності є особливо актуальним, так як прокуратура, не являючись прозорим та демократичним органом, має надзвичайно великі повноваження.

2) Представлення інтересів громадян в суді прокурорами. Ризик в цьому питанні зумовлений можливою зацікавленістю прокурора в певному вердикті суду, коли прокурор виступає цивільним позивачом в справі, відсутність вибору захисника у потерпілого. Для цього потрібно представити можливість вільного вибору захисника зі сторони потерпілого.

3) Нагляд прокуратури за досудовим слідством. В цьому питанні прокурори мають широкі можливості впливу, які закріплені законом. Так, санкція прокурора необхідна для проведення деяких слідчих дій (наприклад для проведення обшуку приватної власності слідчий спочатку повинен отримати дозвіл прокурора, а потім слідчого судді). Також прокуратура має право на видання обов'язкових для виконання слідчими вказівок, має право на вилучення кримінального

провадження з органів внутрішніх справ для проведення розслідування прокуратурою, а також може просто не затвердити обвинувальний вирок, таким чином справа просто не доходить до суду. При цьому, слідчий вправі оскаржити рішення прокурора лише прокурору вищого рівня. Таку систему важко назвати наглядовою, на мою думку це справжня система контролю. Тому я вважаю що необхідно як мінімум обмежити повноваження в цій сфері, наприклад погоджувати вказівки зі слідчим суддею і виключити право на вилучення кримінальної справи у слідчого органу міліції на користь прокуратури. В разі грубих порушень закону слідчим внутрішніх справ потрібно ставити питання про заміну слідчого, а не брати справу «в свої руки», так як такий привід може бути причиною вчинення незаконних дій з боку прокуратури. Таким чином прокурор може слідкувати за дотриманням законів досудового слідства, і оскаржувати дії слідства в суді, а не самому виконувати функції судді.

3) Питання ієрархічної підпорядкованості прокурорів та прокуратур. Ще один метод впливу на слідство, так як прокурор вищого рівня може давати обов'язкові для виконання вказівки прокурору нижчого рівня, тобто контролювати слідство. Крім того, Генпрокуратура України має право вилучення будь-якої кримінальної справи для проведення власного слідства. По-перше, сам факт цього викликає сумніви щодо професіоналізму інших прокуратур (в разі мотивації вилучення справи в зв'язку з її важливістю чи складністю) та дозволяє під цими мотивами вилучати будь-яку справу, таким чином Генпрокуратура має можливість контролю всього досудового слідства в країні. Для цього необхідно позбавити можливості прямого впливу на слідство всі органи, окрім суду, а органи прокуратури будуть допомагати суду в цьому, вказуючи на можливі правопорушення.

4) Питання кадрового складу органів прокуратури. Питання, яке викликає сум у кожного українця, який знайомий з практикою кримінального процесу в Україні. За умов існування велетенської кількості прокурорів в Україні (найбільша к-ть серед країн Ради Європи) жодного разу не проводилося масштабних кадрових ротацій в прокуратурі. Конкурс на зайняття прокурорських

посад м'яко кажучи не є прозорим, а критерії оцінювання та екзаменації виробляє сама Генеральна прокуратура, прийняття на таку важливу та повноважну посаду здійснює сама прокуратура. Не дивно що прокуратура перетворилася на клановий, кумівський бізнес-апарат, в якому корупція живу та процвітає. Про рівень довіри прокуратурі при такій ситуації говорити не має сенсу в силу очевидної катастрофічності системи набору персоналу. Для підвищення ефективності законної роботи прокуратури потрібно провести ротацию всіх прокурорів з підозрілим минулим, особливо звернувши увагу на керівні кадри. Для цього потрібно започаткувати прозорий рейтинговий набір на посади для осіб, які задовольняють початковим вимогам (юридична кваліфікація, відсутність судимостей і т.д) та пройдуть відповідні специфічні екзамени та підготовку.

5) Проблема забезпечення прокурорів фінансовою незалежністю та безпекою. Відповідальність прокурорів за порушення закону. Тут все очевидно – висока заробітна плата зменшую ризик корупції, підвищення відповідальності за службові правопорушення як демотиватор корупції. Службовий ріст в посаді отримується завдяки сумлінній праці, а не винесення «правильних» рішень по вказівці згори, так як можливість незаконного ієрархічного впливу прокурорами на інших прокурорів буде виключена, а дисциплінарні стягнення виконуються за пред'явленням прокурора до суду. Тобто забезпечення фінансовою та ієрархічною незалежністю.

б) Забезпечення політичного впливу на прокуратуру. Включає в себе призначення та звільнення Генпрокурора, звільнення інших прокурорів. Для забезпечення дії цього принципу потрібно призначати та звільняти Генпрокурора кваліфікованою кількістю голосів в парламенті за подачею кандидатури президентом країни. А звільнення інших прокурорів повинно здійснюватися не самою прокуратурою (для запобігання формування «апарату зі своїх»), а, наприклад за поданням прокурора до суду, такий захід знову ж виключить можливість незаконних звільнень.

Забезпечення цих заходів значно покращить рівень прав та свобод людини завдяки зменшенню рівня діючої та потенційної корупції в органах прокуратури, забезпечить більш справедливе відправлення правосуддя та сприятиме відновленню балансу та стабільності суспільства.

**Кордіяка Т.В.**

*Львівський національний університет  
імені Івана Франка*

## **РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СВІТЛІ ЄВРОСТАНДАРТІВ**

Реформа органів прокуратури в Україні – питання, яке вже близько 20 років стоїть на порядку денному життя держави. Ще зі вступом до Ради Європи у 1995 році Україна взяла на себе зобов'язання реформувати прокурорську систему у відповідності до європейських стандартів. Але до сьогодні прокуратура продовжує існувати, за винятком незначних змін, у тому вигляді, в якому була раніше.

Прокуратура на теренах сучасної України бере свій початок з часів Петра I, який в 1722 році своїми указами ввів цей державний інститут для здійснення нагляду за додержанням законності, в той час як в Європі аналогічні органи створювались для участі у кримінальному процесі. Всеосяжний характер прокурорського нагляду підтримувала в подальшому і радянська влада. З здобуттям незалежності України і прийняттям Конституції прокуратура не позбулась ознак радянської моделі і є серйозним важелем впливу на всі інститути влади та суспільства, що є недопустимим у європейській країні.

В листопаді 2013 року в Верховній Раді було зареєстровано два проекти Закону України «Про прокуратуру», під №3541 та №3541-1, які передбачають серйозні реформи. Законопроект №3541 був прийнятий у першому читанні і отримав висновок Венеціанської комісії і Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, який в цілому є позитивним. Всі ці кроки, без сумніву, є важливим початком на шляху створення принципово нової прокуратури.

Варто зазначити, що реформу насамперед слід провести по таких основних векторах: функції прокуратури, система прокуратури, статус прокурора та гарантії прокурорської незалежності.

На сьогодні Конституція України закріплює п'ять основних функцій прокуратури і у відповідності до п.9 Перехідних положень прокуратура продовжує здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства. Такий стан речей є недопустимим. Для нової української прокуратури ключовими мають стати дві функції: підтримання державного обвинувачення в суді і нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. Таким чином прокуратура зможе зосередити всю свою увагу на належному розслідуванні кримінальних правопорушень органами досудового розслідування і реалізації завдань кримінального судочинства.

Нагляд за додержанням і застосування законів, так званий загальний нагляд, повинен бути ліквідований повністю. По-перше, ця функція є пережитком радянських часів, коли прокуратура була важелем впливу, «оком государя» або ж четвертою гілкою влади. По-друге, на сьогодні існують органи відомчого управління і контролю, які уповноважені проводити перевірки у відповідних галузях. По-третє, якщо в зацікавленій особи є обґрунтовані сумніви в законності рішень, дій чи бездіяльності певних органів влади, їх посадових чи службових осіб, вона може оскаржити їх до суду. Якщо ж в даних рішеннях, діях чи бездіяльності вбачаються ознаки кримінального правопорушення, за наявності відповідної заяви або повідомлення прокуратура розпочинає досудове розслідування і вже в контексті кримінального провадження прокурор як процесуальний керівник зможе спрямувати діяльність слідчого на виявлення і усунення відповідних порушень.

На сьогодні прокуратура продовжує здійснювати досудове розслідування в певних категоріях справ. Хоча посади слідчих в міськрайпрокуратурах ліквідовуються і досудове розслідування прокуратурою ведеться на рівні області і генеральної прокуратури, це не змінює ситуацію. Як того вимагає КПК України, повинні бути створені органи державного бюро розслідувань. Не може прокурор у демократичній державі здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінального правопорушення, вчиненого працівником

прокуратури, в кримінальному провадженні, яке здійснюється органами прокуратури. А виходячи з чинного законодавства, така ситуація є цілком можливою.

Здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, повинне перейти до компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Здійснення прокуратурою цієї функції у тому вигляді, в якому вона є зараз і закріплена в законопроекті №3541, залишає прокуратурі широкі повноваження: перевіряти законність актів відповідних органів і установ, вимагати їх скасування, вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень; у будь-який час відвідувати місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу тощо. Доцільно буде, якщо прокуратура буде позбавлена цієї функції. Крім того, прокурор на підставі заяви, повідомлення чи безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення при виконанні судових рішень у кримінальних справах, застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, починає кримінальне провадження і вже в контексті нього зможе захистити порушені права відповідних осіб.

Ще одна функція сьогоденної прокуратури – представництво інтересів громадянина або держави в суді, яка викликає чимало зауважень Венеціанської комісії. Загалом таке представництво в певному вигляді існує в різних європейських країнах, але не є таким широким як в Україні. Щодо представництва інтересів громадянина, то цю функцію повинні виконувати Уповноважений Верховної ради України з прав людини, органи безоплатної правової допомоги, а не прокурор. Все ж допустимо певний час зберегти її за прокурором, але не в редакції діючого закону чи законопроекту №3541. Роль прокурора тут повинна бути субсидіарною, прокурор повинен обґрунтувати підстави представництва. Громадянин, інтереси якого представляє прокурор, чи

його законний представник повинні бути наділені можливістю заперечувати перед судом таку діяльність прокурора.

Представництво інтересів держави в суді повинне здійснюватись прокурором тільки в тому випадку, якщо жоден інший орган не має можливості забезпечити представництво. Крім того, представництво повинне стосуватись захисту конкретних економічних законних інтересів держави, наприклад права власності.

Система органів прокуратури України теж повинна зазнати змін. Слід ліквідувати спеціалізовані прокуратури. В містах, де створено районні в місті прокуратури, варто ліквідувати міську прокуратуру. Місцеві прокуратури в певних випадках треба об'єднати, адже на сьогодні має місце існування самостійних прокуратур у містах обласного значення з населенням 30-40 тисяч, що є невиправданим в майбутньому з метою економії коштів державного бюджету. Скорочення повинен зазнати апарат регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України.

Без сумніву, робота прокурорської системи напряду залежить від її кадрів. Вимоги до прокурорських працівників і порядок призначення останніх на посади повинен зазнати суттєвих змін. В цьому плані більш досконалим є проекту Закону України «Про прокуратуру» №3541-1, а не №3541, прийнятий Верховною Радою в першому читанні. Щодо спеціальних вимог, то кандидат на посаду прокурора повинен мати вищу юридичну освіту і пройти спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України. Така підготовка повинна тривати два роки і включати як здобуття теоретичної бази, так і можливість отримання практичних навиків.

Неоднозначним залишається питання необхідності кандидатам в прокурорські працівники мати стаж роботи в галузі права 2 роки. Сумнівною видається така вимога з огляду на те, що стаж роботи в галузі права не завжди є об'єктивним критерієм оцінки придатності особи до роботи в прокуратурі. Можна і 5 років пропрацювати юрисконсультом, крім господарських договорів і позовів про стягнення заборгованості нічим не займатись, але яким чином це допоможе

роботі в сфері кримінального судочинства? Тому не слід ставити перед кандидатами вимогу про наявність стажу роботи в галузі права.

Відбір повинен проводитись Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, включати спеціальну перевірку кандидатів, складення ними кваліфікаційного іспиту та з додержанням інших законодавчих вимог. Цей процес потребує детального регулювання, але хотілось би звернути увагу на основних моментах. Інформація про оголошення конкурсу, а пізніше про рейтинг кандидатів, повинна бути у відкритому доступі на офіційному веб-порталі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. До складу комісії повинні входити не тільки прокурорські працівники, а й представники вищих навчальних закладів, цілком можливо адвокати. Зайняття вакантних посад прокурорів повинне бути прозорим, здійснюватись на основі рейтингу, а не корумпованих схем. Зокрема, якщо на вакантне місце в конкретній прокуратурі претендує кілька кандидатів, перевага надається тому, в кого вищий рейтинг, тобто, чим кращі в тебе результати відбору, тим вищі твої шанси працювати там де хочеш ти, а не там, куди тебе направлять.

Дисциплінарне провадження щодо прокурорів повинне здійснюватись Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Важливо ліквідувати норму законодавства, яка на сьогодні встановлює дисциплінарну відповідальність прокурорів у разі винесення судом виправдувального вироку. Прокурорів слід притягати до відповідальності тільки в разі, якщо необґрунтоване обвинувачення було висунуто з злочинним умислом або з грубої недбалості. Прокурор повинен бути наділений правом оскаржити рішення за результатами дисциплінарного провадження. Розгляд таких скарг повинен бути у компетенції суду.

Оплата прокурорської праці теж повинна зрости і бути встановленою на рівні закону. Варто врахувати Рекомендацію REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», де зазначено, що при вирішенні питання про рівень винагороди публічних обвинувачів необхідно брати до уваги необхідність підтримання певного балансу між представниками судівництва і служби

обвинувачення. Матеріальні умови служби повинні відобразити важливість займаної посади.

Важливим напрямком реформування прокуратури є забезпечення незалежності прокурорських працівників, як зовнішньої, так і внутрішньої.

Під зовнішньою незалежністю слід розуміти унеможливлення тиску різних гілок влади і політичних сил на прокуратуру і, перш за все, на Генерального прокурора України. На сьогодні строк повноважень Генерального прокурора України становить 5 років, на такий же термін обирається Верховна Рада України і Президент України. Фактично маємо ситуацію, коли кожна нова влада призначає «свого» Генерального прокурора і знаходить собі в органах прокуратури надійну опору. Так не повинно бути в європейській державі, на цьому неодноразово наголошувала і Венеціанська комісія. По-перше, варто збільшити строк перебування Генерального прокурора на посаді, наприклад до семи років. По-друге, слід внести зміни до порядку його призначення на посаду, зокрема Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів повинна надавати Президенту України рекомендації стосовно кандидатів.

Не менш важливе значення має порядок звільнення Генерального прокурора України з посади. Конституція України визначає, що звільняти останнього з посади має право Президент України, або ж йому може висловити недовіру Верховна Рада України, що матиме наслідком відставку Генерального прокурора. Такий порядок може призвести до політичних зловживань з боку законодавчої влади або керманіча держави. Тому важливо передбачити чіткий і вичерпний перелік підстав для звільнення чи відставки. Показовим в цьому плані є положення проекту Закону України «Про прокуратуру» №3541-1. Серед переліку підстав для звільнення, крім відносно очевидних (неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, визнання безвісно відсутнім або оголошення померлим, припинення громадянства України), варто закріпити такі підстави, як порушення присяги та порушення вимог щодо несумісності.

Внутрішня незалежність прокурора – це можливість прокурорських працівників самостійно приймати рішення. Без сумніву надання вказівок прокурорам нижчого рівня повинне мати місце, оскільки прокуратура становить єдину ієрархічну систему, вищі ланки прокуратури для того й існують, щоб контролювати діяльність нижчих. Але тут важливо, щоб такі вказівки завжди були законними й обґрунтованими. Недопустимим є використання прокурорами вищого рівня вказівок для неправомірного тиску на нижчестоящих прокурорів. З метою унеможливлення цього слід закріпити в законі вимогу про те, щоб факт надання і зміст таких вказівок підтверджувались у письмовій формі на вимогу прокурора, якому вони адресуються. Прокурор не повинен виконувати явно злочинні вказівки чи розпорядження. Важливий механізм оспорювання виконання незаконних вказівок. Прокурор, якому вони адресуються, повинен бути наділений правом оскаржити їх до незалежного органу, наприклад до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Вищенаведені аспекти реформування не є вичерпними, але вони є ключовими і повинні стати базисом змін. Україні потрібна не просто реформа прокуратури, а фактично перезавантаження системи. Без сумніву, це процес не одного дня і не одного нормативно-правового акту. Але прийняття нового закону про прокуратуру в світлі європейських стандартів стане важливим першим кроком на шляху ліквідації прокуратури радянського типу. Сьогодні існуюча прокурорська система вичерпала себе.

**Івасишин І.Я.**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

## **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР**

Питання конституційного реформування завжди було важливим в нашій країні, однак у зв'язку з останніми подіями стало зрозуміло, що воно не просто актуальне, а першочергове: *від нього залежить ефективність всіх інших змін, які вводяться в усіх сферах суспільного життя.*

**Верховний представник ЄС із зовнішньої політики і політики безпеки Кетрін Ештон** переконана, що конституційна реформа в Україні, яка передбачає перерозподіл частини повноважень між Президентом, урядом і парламентом, - це ключ до вирішення політичної кризи. Про це вона сказала під час прес-конференції після засідання Ради ЄС на рівні міністрів закордонних справ [1].

Однак, чи можливо назвати те, що сьогодні відбувається «реформуванням»? Неможливо не погодитись із думкою Юрія Ключковського, який зазначає « внаслідок тих авторитарних тенденцій, які здійснювались останнім часом, окремі розділи Конституції просто покрились дрібними латками, які є дуже часто різного кольору і різного походження. І для того, щоб легітимізувати текст Конституції, потрібно ці місця покрити цілісними великими латками, а вже після того думати, як переходити до системних, спокійних, поступових чи добре продуманих змін до Конституції» [2].

**Тому сьогодні ми фактично говоримо про латання Конституції, а не реформування Конституції, так на підтримку цієї ідеї можливо звернутись до фактичних даних: так, 4 березня 2014 року була створена парламентська Тимчасова спеціальна комісія з внесення змін до Конституції України, яка до 15 квітня повинна була підготувати новий проект Основного Закону. Зрозуміло, що до вказаної дати жодного проекту не було підготовлено, і строки були**

продовжені. Однак, сам факт, того, як все це відбувається змушує мене глибоко сумніватись в якості тих змін, які намагається ввести Верховна Рада України в наше життя. **На мій погляд, це не ґрунтовний перегляд спірних питань, а звичне для нашої політики «перетягування канату», в нашому випадку повноважень між головним владним трикутником: Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.**

Я вважаю, що Україні дійсно потрібна конституційна реформа. Це обумовлено низкою фактів: по-перше, необхідність відновлення легітимності Конституції. Як відомо, чинний текст Конституції є результатом низки рішень, деякі з яких були прийняті з порушенням процедури конституційних змін. По-друге, враховуючи досвід дії Конституції та теперішню політичну ситуацію в Україні, є нагальною потреба вдосконалення конституційних положень [3].

Однак необхідно уникнути ситуацію, коли «неконтрольований президент» перетвориться на «безконтрольний парламент», тому майбутні зміни мають бути ретельно продумані, обговорені і тільки після цього прийняті.

Ще теорія поділу влади Ш.Монтеск'є проголошувала поділ державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, з **чітким розподілом повноважень, а також реальною системою стримування та противаг**, щоб влади контролювали один одного, а також, щоб кожна з них могла в разі порушення, відновити стабільність і законність. Я вважаю, що це не втратило своєї актуальності і сьогодні: щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, при якому різноманітні влади могли б взаємно стримувати один одного. Можливий такий державний устрій, при якому нікого не будуть спонукати робити те, до чого його не зобов'язує закон, і не робити того, що закон йому дозволяє.

**Ці прості істини дієві протягом трьох століть, однак, де-факто вони часто залишаються без уваги.** Якщо б вони діяли, то мови б не могло бути про порушення кримінальної справи за фактом захоплення Віктором Януковичем державної влади в країні у 2010 році. За даними прокуратури, у 2010 році

Янукович у неконституційний спосіб змінив Конституцію України і тим самим захопив державну владу в країні [4].

Я впевнена, що майбутні зміни повинні ґрунтуватись на тому, що у нас існують три незалежні гілки влади, а Президент України, є своєрідною «самостійною гілкою», тобто він не може бути віднесений до жодної з них (як фактично було за правління Януковича, який фактично очолив виконавчу владу), а виступати окремо, гарантуючи ефективність і законність інших гілок.

Тому, зміни запропоновані сьогодні, на мій погляд не мають права на існування: адже за ними, Президент України залишається без реальних повноважень, залишаючи за собою церемоніальні функції.

Народний депутат Віктор Балога зазначає: *«Україні не потрібен президент з повноваженнями секретаря прем'єр-міністра. Потрібно чітко розуміти, яку країну ми хочемо побачити після внесення змін в суспільний договір між українцями і державою. Не можна змінювати Конституцію під когось...»*. З цією думкою неможливо не погодитись!

Виходячи з вищезазначеного, до наступних змін повинні ставитись наступні вимоги:

- чіткий розподіл повноважень;
- дотримання принципу стримування та противаг;
- реальна можливість протидіяти порушенням і захопленню влади будь-якою із гілок влади.

Тепер, визначимо основні напрями роботи:

- встановлення механізму державної влади, за яким було б неможливо узурпувати владу будь-ким з вищих посадових осіб;
- забезпечення конституційних гарантій незалежності і професійності суддів та справедливого правосуддя;
- реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Так, я абсолютно погоджуюсь, що уряд повинен формуватись парламентом, а також звітувати перед ним. **Проте цей механізм необхідно детально продумати: ми маємо уникнути ситуацію, коли уряд діє в інтересах парламентаріїв і**

**навпаки.** Так, недоцільно вводити спрощені моделі, за якими лідер найбільшої фракції стає кандидатом на посаду прем'єр міністра( таку пропозицію вносив В. Ющенко у 2009 році). У цьому випадку доцільно зробити Президента своєрідним модератором: він аналізує ситуацію у Верховній Раді України і після цього вносить пропозицію з кандидатом на посаду прем'єр-міністра. Всі ж інші відносини Уряду з Парламентом повинні відбуватись виключно через прем'єр-міністра.

**Однак, коли мова йде про недовіру уряду в цілому, то тут, очевидно, повинні мати право на ініціативу, як самі народні депутати, так і Президент України.**

**Також, дуже важливо зберегти за Президентом право на зупинення актів місцевого самоврядування в дії,** однак необхідно чітко зафіксувати цю процедуру: щоб і ми, і наш керівник розумів, що він може зупиняти акти в дії тільки з певних підстав і у певні строки.

Так, в разі пропущення строків, не повинно бути ніяких виключень з правил: пропустив – все, акт діє!

**Також, необхідно позбавити Президента права впливати на судову систему.** Так, необхідно позбавити Президента права призначати суддів вперше, або ж зменшити їх до декларативних: підписання необхідного наказу.

Я вважаю, що судова гілка влади повинна функціонувати самостійно і не бути ні підконтрольною іншій, ні зазнавати впливів від них(звичайно допоки вони діють в межах закону).

Я намагалась обмалювати основне поле майбутньої діяльності, однак в реальності туди входить набагато більше питань, які необхідно вирішувати комплексно: функціонування системи залежить не лише від якості кожного механізму окремо, але від того як вони взаємодіють в цілому!

Тому при затвердженні нових пропозицій, ми повинні продумувати, який вплив вони матимуть на ефективність конституційного процесу.

**Насамкінець, я щиро сподіваюсь, що всі введені зміни будуть дійсно працювати, адже гіркий досвід декларативних законів ми вже маємо. І**

**найголовніше буде досягнута стабільність: щоб зміни які були внесені і утверджені Верховною Радою України сьомого скликання не були зведені нанівець її наступниками.**

### **Список використаної літератури**

1. Ештон: конституційна реформа – ключ до вирішення політичної кризи в Україні. – Електронний ресурс. – Точка доступу: <http://tyzhden.ua/News/101566/PrintView>.
2. Якою має бути конституційна реформа в Україні? – Електронний ресурс. – Точка доступу: <http://nikorupciji.org/2014/05/08/yakoyu-maje-buty-konstytutsijna-reforma-v-ukrajini/>.
3. Звернення щодо Конституційної реформи в Україні. – Електронний ресурс. – Точка доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zvernennia-shchodo-konstitutciinoii-reformi-v-ukraini>.
4. ГПУ розслідує захоплення влади Януковичем. – Електронний ресурс. – Точка доступу: <http://tsn.ua/politika/gpu-rozsliduye-zahoplennya-vladi-yanukovichem-338467.html>.

**Ломоносов М.В.**

*Ніжинський державний університет  
імені М. Гоголя*

## **КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИБІР**

Процеси «дозрівання», форматування, оновлення Конституції України на даному історичному етапі невпинно тривають. Усі двадцять років тернистого шляху незалежності, суспільство і влада прагнуть до стабільності Головного закону, пробуючи ґрунт нових бачень і віянь. Безпрецедентну політичну кризу, що сколихнула Україну в кінці 2013 – початку 2014 року, з одного боку можна вважати результатом затяжної конституційної дискусії, яка мала місце в історії незалежної України в декілька етапів.

Під впливом останніх суспільно-політичних подій та більш-менш чіткого окреслення подальшого вектора руху, конституційна реформа набула архіактуального значення. Конституція це документ не сталий. Вона повинна еволюціонувати, реагуючи на вимоги суспільства. До будь-якої конституції вносяться зміни і це повинно усвідомити, перш за все, суспільство, яке на даний час не повністю розуміє нагальність і проблематичність конституційного питання.

Після подій на Майдані, інститути громадської думки, почали набирати нових обертів. Саме це слід враховувати і при обговоренні конституційної реформи. Діалог з громадським активом неабияк важливий. Почути прагнення широких мас – один із ключових моментів на шляху до позитивного результату. За якими законами хоче жити народ? Це питання часто залишається без відповіді, бо зовсім не розглядається.

За Президентства Ющенка мали місце намагання почати суспільне обговорення, щодо внесення будь-яких змін до Основного Закону. Президент видав Указ «Про Національну конституційну раду», що допомогло відійти від суто парламентського обговорення, залучити громадські організації, небайдужих

громадян та не політичні групи і отримати свіжі ідеї і продуктивну критику. Даний сценарій буде доречний і зараз, після «затишшя» громадських позивів за Януковича. Головне, щоб, так званий, суспільний дорадчий орган діяв за власної ініціативи і все ж таки контролювався з боку держави. Його робота повинна регламентуватися певним положенням, а скликати так звану «Національну конституційну раду» має право Президент. Тобто громадський орган не повинен перебувати на «пташиних правах».

Часто, коли говоримо про зміни до Конституції, чуємо нарікання на існуючу форму правління. Так, це питання потребує обговорення, але без будь-яких докорінних змін. У 2007-2009 роках пригадуємо ситуацію коли БЮТ та Партія регіонів намагалися запровадити парламентську республіку та через ряд причин (одна з яких відсутність незалежного судівництва) тим змінам не судилося бути. Логічно, що на це ніколи не пішов би будь-який Президент. Не можемо покладатися і на суто президентську форму правління. Вона себе не виправдала за Януковича і певно для України «кане в Лету». Більшість прогресивної громадськості сьогодні виступають за здоровий баланс, себто за всім звісну змішану республіку, але з новими специфічними особливостями.

Яскраво змішана форма правління проявилася за Ющенка і вилилася у низку конфліктних перепетій. Ніхто не виключає сильну владу Президента, але ж він повинен рахуватися із прем'єр-міністром, який витворюватиме певну рівновагу і виступатиме посередником між ним і парламентом. Кандидатури на посаду прем'єра для голосування у Верховній Раді міг би подавати Президент. За більшістю голосів ми б отримували голову уряду, який би, спираючись на біографічні моменти майбутніх міністрів, що оприлюднювалися для широкого загалу і формував Кабмін. Але завжди є незадоволені. Тому Парламент може заперечити вибір Президента і відмовитися від голосування, назвавши свою кандидатуру очільника уряду. Тобто Президент і Верховна Рада взаємодоповнюють одне одного, виходячи на рівноправний діалог.

Також на разі Конституцією України не передбачено певної взаємодії між гілками влади, що чітко прописано в Основних Законах країн Європи.

Законодавча, виконавча і судова влада в Україні діють відособлено і часто вступають в боротьбу між собою, лобіюючи інтереси високопоставлених осіб. Приміром у Конституціях Польщі, Хорватії, Греції, Португалії та навіть Білорусі нормам взаємного співробітництва і рівноваги відводиться, чільне місце.

Цікавим є питання про формування двопалатної Верховної Ради. Це, перш за все, зумовлено тим, що часто депутати, які обираються в тому чи іншому окрузі, зовсім необізнані станом справ території, яка висуває їх до ВР. Звідси і відсутність розвитку регіонів. Бо депутат своє отримав і до наступних виборів забуває про своїх виборців. За роки незалежності на пальцях можемо порахувати цілком задоволені своїми висуванцями виборчі округи, де відбувалися за сприяння депутатів реальні зміни. Мається на увазі не ремонт лавочок біля під'їзду.

Друга палата – представників місцевостей, могла б працювати не постійно, а відповідно збиратися у встановлені періоди і звітувати, чи то просити про дотації, вказувати на слабкі місця. Таким чином, відбудеться зменшення загальної кількості депутатів Першої палати і створяться умови для потрапляння до неї лише високоосвічених людей, з досвідом роботи у тій чи іншій галузі.

Болюче постає проблема децентралізації влади. Останнім часом помічаємо дискусії з приводу скасування рай- та обласних адміністрацій. Головна функція цих, без перебільшення, родичів радянських райкомів та обкомів – контроль та, так би мовити, представництво Президента на місцях. Але якщо ми б'ємося за самостійність регіонів в умовах унітарної держави, то виходить адміністрації не потрібні. Деякі їх функції можна передати Головам рад обласних та районних. Дати можливість місцевим жителям самостійно обирати своїх голів, на обох шаблях, районному та обласному. Це звісно потягне за собою і економічні привілеї. Останні події говорять самі за себе, децентралізації не уникнути. Але не допускати до контролювання влади багатостраждальну нашу прокуратуру, яка, нажаль так і не здобула собі доброго іміджу. Роботи для неї і без того вистачить.

Іншим аспектом є і формування свого власного соціально-культурного клімату на місцях. Це повинно загасити вогнище ідеологічного розбрату, яке так

вдало використовує Росія у своїй інформаційній війні. Україна багата своїми кольорами, як національними, так і ідейними. Правильними є рішення надати органам на місцях право встановлювати грані культурного життя самостійно.

Але ж знову, повторюся, у розширенні прав самоврядування не повинна бути перейдена межа, що наблизить регіони до утворень федеративного типу. Пильне око з центру, повинно і надалі зберігати авторитет.

Якщо ми говоримо про контроль як найвищих та і владних структур на місцях, то тут не можемо не згадати про Майдан, який заклав ідею незалежного народного утворення, покликаною моніторити роботу влади. Прагнення узаконити народні формотворення, я вважаю, безпідставними. Адже вся сила Майдану, не в тому що він стане ще однією частиною держапарату, а в тому що він незалежний від держави організм, який не дає забувати чиновникам про їх основні обов'язки. Народні наглядові ради будуть корисні і в областях і районах. До їхнього складу потрібно включити представників ЗМІ, громадських активістів, людей, які не втрачають довіри у населення. Склад ради необхідно змінювати, або доповнювати, щоб там не дай Боже не завівся вірус корупції, чи ще якоїсь зарази з часів лихоліття минулої влади.

Самій же владі потрібно бути ближче до електорату, як то кажуть. Спілкуватися з народом, не боятися його, не відгороджуватися. Це основи на яких побудовані демократичні інститути Європи, де прем'єр-міністри віддають перевагу громадському транспорту.

Дещо жартівливою, але все ж не позбавленою долі істини є думка кандидата філософських наук Л. Корнєєвої. Науковець вважає що в недалекому майбутньому нормою Конституції демократичних країн стане повна «оголеність» чиновницького апарату. Коли контролювати роботу влади зможе кожен, і бурхливий розвиток сучасних технологій тому підтвердження. Захочеш дізнатися як працює той чи інший посадовець – слідкуй за ним в режимі онлайн. Владні крісла перестануть бути об'єктом наживи і задоволення власних інтересів, а перетворяться на тягар надзвичайної відповідальності і сприятимуть залученню

талановитих управлінців. (мається на увазі Україна, в Європі, як відомо, робота в держорганах нічим не відрізняється від інших бюджетних установ і не носить притаманної нам елітарності і безкарності).

**Ходанич Ю.М.**

*Ужгородський національний  
університет*

## **КОНЦЕПЦІЯ ОБРАННЯ СУДДІВ НАРОДОМ**

Відповідно до Конституції судова влада є однією з гілок влади в Україні, як і в будь-якій іншій демократичній державі [1]. Концепція судової влади, яка була розроблена великими представниками епохи Просвітництва (Ш.-Л. Монтеск'є, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та іншими), на моє переконання, є найважливішою проблемою у нашій державі. Бо якщо права людини не можуть бути належним чином захищеними, якщо особа не може отримати захист у суді, що має бути виразником верховенства права та ідеї правової держави, то чи можна у цьому разі говорити про державу як демократичну та правову?

У демократичній державі судова влада повинна відповідати трьом основним засадам (критеріям):

1) незалежність – тобто яким чином побудована система організації судової системи, на яких засадах вона діє, якою мірою залежить від інших установ та органів влади, яким чином здійснюється вплив на суддів, чи володіють вони достатньою мірою незалежністю для належного виконання покладених на них завдань;

2) ефективність – те, яким чином діяльність суду впливає на ступінь захисту порушених прав людини, чи ефективною є ланка правосуддя, чи належним чином здійснюється правосуддя у рамках чинного законодавства, чи не порушуються при цьому права та інтереси учасників судового процесу;

3) справедливість – означає, що кожна особа, яка звертається до суду за захистом порушених прав, повинна отримати відповідний захист, суд повинен бути неупередженим та справедливим при розгляді справи, керуватися вимогами законодавства, у деяких випадках нормами моралі, а також власною совістю; суд повинен встановлювати істину по справі, визнаючи невинних невинними, а

винних притягаючи до відповідальності, повинен не надавати переваг та привілеїв жодній зі сторін у справі.

Проблема формування ефективної судової влади та здійснення правосуддя на пряму залежить від самої організації судової влади, тобто засад її формування та функціонування.

В Україні вказана проблема стоїть на порядку денному не один рік. Кожна «нова» влада в на чолі з главою держави намагалась (намагається) втілити свої ідеї судової влади, яка б відповідала духу прав людини, Основному Закону тощо. Але, варто зауважити, що всі вони йшли хибним шляхом. Кожна судова реформа, що мала місце в Україні, не змінила основного – залежності суддів від інших державних органів, посадових осіб, що тягне за собою корупцію, неефективність здійснення судочинства тощо. Окрім цього, судові реформи не змінили також відповідність діяльності судової гілки влади положенням Конституції України:

1) ст. 3 – людина, її життя із здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави;

2) ст. 5 – носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ [1].

Зазначені судові реформи не змогли усунути найголовнішу проблему, яка має місце й сьогодні – відсутність незалежності судової влади від інших органів влади та посадових осіб.

Саме дана проблема є ключовою у питанні про судову реформу, так як тягне за собою інші деформації, порушення, відхилення, які мають місце у нашій державі: корупція, неефективне судочинство, низький рівень кваліфікації суддівського корпусу тощо.

Наша держава на сьогодні, враховуючи й події останніх місяців, потребує якісно нової судової гілки влади, яка повинна зламати систему, що дісталась «у спадок» від Радянського Союзу.

Згадаймо, як велика кількість представників влади намагалась вплинути на суддів, коли ті під вказівкою вищих посадових осіб були змушені приймати

неправосудні рішення по відношенню до активістів Євромайдану. Згадаймо також, як активісти галасували під стінами судів, прагнули відстояти честь та свободу співгромадян, вони мріяли про «нову» судову систему, яка буде «працювати на народ», а не служити певній кількості «впливових» осіб у державі.

Суди – це не інструмент боротьби держави проти свого народу, це одна з найважливіших інституцій у державі, метою діяльності якої є захист прав та інтересів особи, їх відновлення та недопущення порушення. Отже, суди «працюють» для народу, народ – головна мета їх діяльності.

Головна проблема діяльності українських судів, як уже було зазначено вище, їх залежність від органів державної влади, посадових осіб, які з допомогою суддів намагаються відстоювати свої власні права та інтереси, «захищаються» від людей, які, у свою чергу, прагнуть справедливості та дотримання законів.

Саме тому у рамках даного есе я намагатимусь вирішити одну важливу проблему судової влади в Україні – порядок обрання та формування суддівського корпусу. На моє глибоке переконання, ця проблема є основою для існування інших проблем діяльності судової влади.

Суди, обов'язком яких є захист прав та інтересів особи, повинні обиратися самим народом, бути йому підзвітними, а також контролюватися ним. Спробую сформулювати цю позицію.

По-перше, варто зауважити, що на сьогодні в Україні діє Закон «Про судоустрій та статус суддів» [2]. На моє переконання, слід прийняти новий Закон «Про статус суддів», в якому передбачити порядок формування суддівського корпусу. Вказаний Закон передбачатиме обрання суддів всіх рівнів судів народом. Підзвітність та підконтрольність суддів народу впливає із загальновідомої практики про те, що хто обирає суддів, тому вони й підпорядковуються, тобто залежать. Оскільки, до прикладу, наразі Президент України здійснює перше призначення суддів на строк 5 років, отже, саме він може увільнити суддю з даної посади [2].

Так само можна провести й паралель з народом. Суддя, обраний народом, буде перед ним відповідальним, адже саме народ наділив суддів повноваженнями здійснювати правосуддя, захист порушених прав та інтересів особи.

Отже, суддівський корпус повинен: 1) обиратися народом; 2) звітувати перед народом про свою діяльність; 3) контролюватися народом.

У рамках даного есе розгляну проблему обрання суддів народом.

Під обранням суддів народом слід розуміти їх обрання відповідною територіальною громадою (міста, району, району у місті). До прикладу, судді Шевченківського районного суду м. Києва будуть обиратися жителями відповідного району м. Києва, адже, у першу чергу, даний суд буде забезпечувати права та інтереси даної частини населення м. Києва. Таким чином, саме територіальна громада буде формувати суддівський корпус.

Перед тим, як перейти до з'ясування процедури обрання суддів, слід визначити вимоги до кандидата на посаду судді. Отже, кандидат на посаду судді повинен:

1) мати 32 роки на момент його обрання суддею; на сьогодні законодавство передбачає вимогу у 25 років на момент обрання суддею [2], однак, на моє переконання, цього віку є недостатньо, адже лише у 22-23 роки особа закінчує вуз; суддя повинен бути втіленням досвіду, сформованих цінностей, особою, що володіє авторитетом та повагою серед народу, він повинен мати достатній досвід роботи за фахом та поглиблене знання законодавства;

2) мати вищу юридичну освіту, що підтверджується відповідними документами та характеристикою навчального закладу, де особа здобувала освіту; якщо особа здобувала юридичну освіту на базі декількох вузів, то характеристика повинна бути з усіх відповідних вищих навчальних закладів;

3) мати досвід та стаж роботи за фахом не менше 7 років, що також засвідчується відповідними документами, а також характеристикою (-ами) з останніх трьох місць роботи (якщо такі є);

4) бути громадянином України;

5) постійно проживати в Україні протягом всього свого життя.

Що стосується суддів інших рівнів судоустрою, то слід встановити такі ж вимоги, що й до суддів місцевих судів (зазначені вище), але змінити деякі вимоги:

1) для суддів апеляційних судів – 35 років на момент обрання суддею та стаж роботи за фахом – не менше 10 років;

2) для суддів місцевих адміністративних та господарських судів – ті ж вимоги, що й до суддів місцевих судів;

3) для суддів вищих спеціалізованих судів – 40 років на момент обрання суддею та не менше 12 років стажу роботи за фахом;

4) для суддів Верховного Суду України – 45 років на момент обрання суддею та не менше 15 років стажу за фахом.

Через складність в організації процедури обрання суддів слід запровадити двоступеневі вибори суддів, тобто відповідний процес буде складатися з двох рівнів:

1) обрання жителями територіальних громад представників, які будуть безпосередньо обирати суддів;

2) обрання відповідними представниками суддів на посади.

Кількість представників від територіальної громади буде залежати від кількості населення, яке проживає на відповідній території.

Процедура обрання суддів. Перш за все, слід зазначити, що можуть мати місце два основні аспекти «знайомства» громадян – жителів територіальних громад із суддями.

1) створення спеціальної комісії, яка буде приймати необхідні документи від кандидатів на посаду судді та здійснювати їх перевірку на відповідність визначеним вимогам; така комісія буде складатися з представників громадськості, експертів у сфері судочинства, науковців та практиків; комісія буде підзвітна відповідній територіальній громаді; вона буде формуватися відповідним представницьким органом територіальної громади міста, району, району у місті.

Всі відомості про кандидатів на посаду судді, які подали документи, що відповідають всім встановленим вимогам, повинні бути розміщені на офіційному

сайті територіальної громади, щоб кожен міг ознайомитися з такими відомостями. З такими відомостями про кандидатів можна буде також ознайомитися безпосередньо за місцем діяльності комісії.

Комісія буде займатися й організаційними питаннями, які необхідні для проведення виборів суддів. Вона здійснюватиме свою діяльність на громадських засадах.

2) судді будуть мати своєрідну «передвиборчу кампанію», що полягатиме у переконуванні жителів громади щодо необхідності обрання саме даного кандидата, а не інших; для цього кандидати на посаду судді будуть організовувати зустрічі з жителями територіальної громади, на яких презентуватимуть самих себе, свої досягнення, відповідатимуть на запитання тощо; головною метою кандидатів буде переконання жителів у важливості обрання саме конкретної особи, у тому, що саме дана особа гідна зайняти таку високу посаду.

Для організації та проведення виборів кожна територіальна громада буде поділена на певні «округи», з кожного з яких будуть обиратися певною кількістю жителів виборщики, які загалом у рамках всієї територіальної громади утворюватимуть колегію виборщиків. Строк обрання даної колегії – 5 років.

До прикладу, якщо територіальна громада налічує 100 тис. осіб, то з 1000 жителів буде обиратися 1 виборщик, тобто 100 виборщиків будуть обирати суддів.

Виборщики повинні будуть перед обранням певного кандидата на посаду судді радитися з жителями відповідної частини територіальної громади щодо кандидатів, які представлені до обрання. Саме жителі громади будуть колективно вирішувати за кого виборщик повинен віддати голос. Рішення за конкретного кандидата буде прийматися більшістю. Виборщик повинен проголосувати за того кандидата, який був висунутий даними жителями.

Важливим є те, що виборщики можуть бути переобрані жителями відповідної частини територіальної громади до закінчення строку їх повноважень.

Що ж стосується суддів вищих рівнів (апеляційних, вищих спеціалізованих, Верховного Суду України), то останні будуть обиратися таким же чином за допомогою:

1) спеціальних комісій, що формуватимуться в областях, місті Києві як загальнодержавна комісія, які так само прийматимуть документи від кандидатів на посаду судді, перевірятимуть їх відповідність встановленим вимогам, а також організовуватимуть вибори суддів;

2) колегії виборщиків, що будуть складатися з відповідних колегій виборщиків міст, районів, районів у містах – для суддів апеляційних судів, колегій областей, АРК, міст Києва та Севастополя – для суддів вищих спеціалізованих та Верховного Суду України.

Висновки. Таким чином, при дослідженні проблеми реформування судової влади в Україні я прийшов до висновку про її необхідність, що засвідчується також неефективністю суддівського корпусу на сьогодні у державі, що має понад 20 років своєї незалежності. Корінною проблемою, яку не вдалось подолати за ці більш ніж 20 років, та яка тягне за собою всі інші проблеми, що мають місце у функціонуванні судів в Україні, є відсутність незалежності суддів від інших органів державної влади, посадових осіб тощо. Я прийшов до висновку, що найбільш ефективним виходом з даної ситуації, що зможе подолати цю проблему, є обрання суддів народом, що дозволить забезпечити їх відповідальність, підзвітність та підконтрольність громадянам України.

В організації та функціонуванні системи обрання суддів народом (на всіх рівнях, двоступенева) будуть брати участь:

1) жителі територіальної громади, які обирають колегію виборщиків;

2) колегія виборщиків (формується на 5 років шляхом делегування функцій обрання суддів, яких визначають самі громадяни – жителі певної територіальної громади), головною метою діяльності якої є обрання суддів;

3) спеціальні комісії, метою діяльності яких буде прийняття, перевірка та публікація відомостей про кандидатів на посаду судді, а також організація виборів

суддів; такі комісії будуть складатися з представників громадськості, експертів, науковців та практиків жителями відповідних територіальних громад.

Окрім цього, я визначив основні вимоги, яким повинні відповідати кандидати на посаду судді: 32 роки, вища юридична освіти, стаж роботи за фахом не менше 7 років, громадянство України та постійне проживання на території України протягом всього життя. На мою думку, існуючі у чинному законодавстві не відповідають вимогам часу та потребують посилення.

Однак, слід зазначити при цьому, що концепція обрання суддів, запропонована мною, є дуже складною в її практичній реалізації, вона потребує великої кількості зусиль та ресурсів (фінансових, адміністративних тощо). У даному есе я намагався сформулювати власне бачення на цю проблему, визначити її основні характеристики, базові аспекти, які, безперечно, потребують подальшої розробки та вдосконалення.

### **Використані джерела:**

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. - № 30. - Ст. 141.

2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. - № 41-42, № 43, № 44-45. - Ст. 529.

**Тарнавський О.М.**

*Чернівецький національний*

*університет імені Юрія Федьковича*

## **КОНСТИТУЦІЙНА ТА СУДОВА РЕФОРМИ: РЕАЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ ШТУЧНА ПРОБЛЕМА**

Після прийняття Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет 16 липня 1990 року та Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року виникла потреба у конституції, яка б визначила і закріпила суспільний порядок, форму правління, місце і статус різних державних установ, місцевого самоврядування, роль народу в їхньому формуванні, основні права людини і громадянина тощо. Таким чином, з 1992 року почався процес формування Конституції молодій незалежній державі – Україні.

Дискусії з приводу проектів майбутньої конституції тривали досить довго, враховуючи важливість цього документу. І вже 28 червня 1996 року Верховна Рада України прийняла і ввела в дію Конституцію України<sup>2</sup>.

Отож, Конституція України дала поштовх до створення законодавчої бази існування української держави, взаємовідносин між владою та народом, регулювання криз принцип стримувань і противаг всіх гілок влади тощо. Та через суспільно-політичну кризу на початку XXI століття в Україні виникає потреба у зміні деяких норм Конституції, які стосувалися форми правління, балансу сил влади і місцевого самоврядування. В результаті, 8 грудня 2004 року ВРУ було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Конституції України»<sup>3</sup>. Цю ініціативу підтримали 402 депутати парламенту. Загально окреслюючи зміни, які відбулися після прийняття цього закону, можна сказати, що вони фактично стосувалися владної рівноваги: новообраний президент мав значно менше повноважень відповідно до цього Закону, аніж за Конституцією 1996 року. Форма правління змінилася з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську.

<sup>2</sup> Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>3</sup> ЗУ «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

Однак, чи була насправді потреба у подібній реформі – питання швидше не доцільності, а змісту політичної боротьби тодішньої влади та опозиції. Сьогодні ж доводиться дискутувати на тему конституційної реформи, яка повинна раз і назавжди, або хоча б на тривалий час, розподілити повноваження президента та всіх гілок влади, уникаючи при цьому суперечностей і зіткнень компетенцій.

Проблема у виборі форми правління за весь час існування України як незалежної держави була спричинена не стільки раціональною потребою, скільки політико-бізнесовим протиборством різних парламентаріїв та груп тиску української політичної арени. Для прикладу, перша конституційна реформа 2004 року, на мій погляд, була зумовлена нічим іншим як розумінням В.Януковича та Л.Кучми, які ініціювали її, того, що на президентських виборах більшу підтримку отримає їхній опонент – В. Ющенко. Останній, разом зі своїми прихильниками, виступали проти подібної реформи, бо також були впевнені у своїх шансах перемогти. Маючи більшість у парламенті, Партія Регіонів все ж прийняла «конституційний закон», відповідно до якого парламент отримує більше повноважень, на відміну від президента. Це, перш за все, пов'язано із формуванням уряду, призначенням міністрів, голів обласних державних адміністрацій та інших питань. Так, новообраний у 2005 році Президент України Віктор Ющенко опинився в парламентсько-президентській країні. Потім, у 2010 році, вже інший Президент – Віктор Янукович здійснює т. зв. «анти-конституційний» переворот, внаслідок якого отримує право на формування уряду, яким, за редакцією Конституції від 2004 року, користувався парламент. Продовжилася ця історія під час Революції Гідності 2013-2014 рр. Так, 2 лютого 2014 Яценюк А., голова Політради ВО «Батьківщина», заявив, що опозиція прагне повернення конституції до редакції 2004 року <sup>4</sup>. Відповідно до неї, форма правління у країні була парламентсько-президентською. У даному випадку це бажання було раціональним і логічним, спостерігаючи за тодішніми діями парламентської більшості і президента щодо свого невдоволеного народу, який

---

<sup>4</sup> Повернення до Конституції 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/879752-povernennya-do-konstitutsiji-2004-roku-pochnut-obgovoryuvati-u-vivtorok-yatsenyuk.html>

вийшов на майдани. Опозиція розуміла, що має підтримку населення і тому сподівалася на коаліційну перемогу. Однак, ВО «Свобода» була проти повернення до конституції 2004 р., усвідомлюючи, що залишиться поза бортом<sup>5</sup>. Та вже 21 лютого 2014 року Верховна Рада України повернула в дію Конституцію 2004 року. Колишня опозиція стала фактично партією із більшістю в парламенті, а президент втратив ряд своїх повноважень. Проте, пересічним українцям жити легше і краще не стало. Ці зміни – це політичні перипетії, які визначають силу впливу, але аж ніяк позитивно не впливають на економіко-соціальне становище держави загалом і кожного громадянина, зокрема. Особливо, коли законодавство, Конституція України порушувалася верхівкою влади як при президентсько-парламентській формі правління, так і при парламентсько-президентській. Саме тому виникає питання «Чи є доцільність насправді у проведенні конституційної реформи, яка має на меті зміну форми правління?».

На превеликий жаль, ця тема у політичному дискурсі настільки популістська, наскільки й тема про другу державну мову чи про погані українські дороги. Як тільки вибори, так одразу про це згадують, спекулюючи людськими потребами. Змінили форму правління, а порушення Конституції і Законів України не припинилися, про що свідчать різні журналістські дослідження<sup>6 7 8</sup>.

Саме тому, вважаю, що потрібно будувати таку законодавчу систему, як б передбачала дієвий принцип верховенства права, правової держави, коли перед законом всі рівні і за його порушення кожен персонально несе відповідальність. Для того, аби така система адаптувалася до нашого політико-правового простору зовсім не потрібно, щоб пройшов десяток років і змінилася ментальність народу і його повага до законів і конституції. Потрібна ефективна санкційна система, яка передбачатиме різних видів покарання і застосування її не тільки до

<sup>5</sup> «Свобода» проти повернення до конституції 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/28/7011753/>

<sup>6</sup> Регіонали голосують за сусідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chesno.org/news/1832/>

<sup>7</sup> Кнопкодавство в парламенті: «Батківщина» ставит нові рекорди [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.tv/video/8258.html>

<sup>8</sup> Нардеп Царьов вимагає в Росії економічних санкцій проти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nasamari.com/novosti/4372-nardep-carov-vimagaye-v-rosi%D1%97-ekonomichnix-sankcij-proti-ukra%D1%97ni.html>

середньостатистичного громадянина, але й до всіх управлінців нашої держави. Тобто, рівність перед законом продукуватиме справедливість. Тим паче, Конституція України достатньо чітко прописує основні положення, які стосуються влади, громадян та їхнього співвідношення. Зрозуміло, що вона декларує загальні принципи, а решту – закони, укази, постанови тощо. Ключовим критерієм успіху на шляху побудови правової держави є дотримання конституції і законів усіма членами суспільства.

Якщо, все ж таки, братися до реформування певних конституційних положень, то, на мій погляд, варто торкнутися лише форми державного правління. Перекоаний, що парламентсько-президентський режим із застосуванням принципу стримувань і противаг при прийнятті певних рішень, із дотриманням управлінцями Конституції та Законодавства України зможе себе виправдати. Необхідно також реформувати і вдосконалити деякі прогалини нашого законодавства.

Зміни повинні стосуватися виборчої системи, які б забезпечили встановлення мажоритарної виборчої системи відносної більшості на парламентських виборах і абсолютної більшості – на президентських. А також прийняти закон про відкликання народних депутатів України та про обов'язковість голосування при наявності в бюлетні графи «Проти всіх» або «Ні за кого», щоб таким чином виборець мав альтернативу і міг волевиявитися у формі протесту, не проголосувавши ні за кого. Все це дасть можливість побачити реальну картину народного представництва в органах влади, бути депутатам справді підконтрольними і підзвітними виборцям. Також слід встановити певні санкції для депутата за відсутність на пленарних і сесійних засіданнях. Для прикладу, за пропущених 25% засідань, позбавити депутата місячної зарплати. Якщо пропустив 30% і більше без поважних причин (хвороба, відрядження тощо) – позбавити мандата. Також, вважаю, буде доцільним поступове підвищення прохідного відсотка на парламентських виборах від 5% до 15% для ліквідації поліпартійності, яка зовсім ніякого ефекту на українському політичному просторі немає, крім розпорошування голосів виборців. Понад 200 політичних партій і

жодна з них не підтримується більшістю населення<sup>9</sup>. Якщо у майбутньому підвищення прохідного відсотка дасть свій ефект, то сформується нова система партійного представництва Американського чи Великобританського зразка.

Місцеве самоврядування також повинно зазнати вагомих реформ. Для прикладу, обласні та районні державні адміністрації мають функціонувати як виконавчі комітети при обласних і районних радах, голови яких обиратимуться депутатами відповідних рад. Інші члени виконавчих комітетів призначатимуться депутатами облради і райради за поданням голови обласного та районного виконкому.

Останнім часом різними політиками висловлюються думки з приводу залежності як прокуратури, так і судової гілки влади від певних осіб. Однак, статтею 122 Конституції встановлено, що Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади<sup>10</sup>. Тобто, народні обранці цілком можуть контролювати дії прокуратури загалом і Генпрокурора, зокрема. Одна вимога – діяльність відповідно до Конституції і Законодавства України – забезпечить ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, функціонування державних установ та посадових осіб.

Реальна незалежність судової гілки влади – наболіле питання в українському політичному дискурсі. Як на мене, теж штучно створена проблема. Відповідно до пункту 3 статті 20 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» Голова Верховного Суду України, Перший заступник Голови Верховного Суду України, заступники Голови Верховного Суду України обираються на посади і звільняються з посад Пленумом Верховного Суду України у порядку, встановленому цим Законом<sup>11</sup>. До складу Пленуму входять усі судді Верховного Суду України, голови

<sup>9</sup> Державна реєстраційна служба. Політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.drsv.gov.ua/party>

<sup>10</sup> Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>

<sup>11</sup> ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

вищих спеціалізованих судів та їх перші заступники, голови Касаційного й Апеляційного судів України, обрані на посаду відповідно до закону<sup>12</sup>. Пункт 1 статті 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» гласить, що суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідовуються Президентом України, який обирається на всеукраїнському голосуванні, за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду, а найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, як відомо, є Верховний Суд України<sup>13</sup>. Таким чином, вагоме (чи не найвпливовіше) місце у подальшому ефективному функціонуванні судової гілки влади посідає глава держави, який обирається на вседержавному волевиявленні громадян України. Тому в прогалинах діяльності судів певну провину має і Президент України. З цього випливає, що як конституційного, так і судового реформування або непотрібно взагалі, або потрібно тільки змінити процес формування складу Верховного Суду України. Для прикладу, Голову Верховного Суду України обирали і звільняли б депутати ВРУ і затверджували б кандидатури на посади заступників за поданням Голови ВСУ абсолютною більшістю голосів – 300. Пленум Верховного Суду України виконував б решту функцій, які наразі за ним закріплені. Як наслідок, народні обранці були б відповідальними за діяльність судової гілки влади в Україні, що було б дуже доцільним, враховуючи парламентсько-президентську форму правління та наданий депутатам вотум довіри від українського народу. А можливість відкликання народних депутатів виборцями дозволить ретельніше і впливовіше контролювати парламент. Що стосується Конституційного суду України, то до нього претензій взагалі не мало би бути, адже його склад формується Президентом, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України. Відповідно до статті 20 ЗУ «Про Конституційний суд України», Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України лише на один трирічний строк таємним

<sup>12</sup> Регламент Пленуму Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-02>

<sup>13</sup> ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

голосуванням<sup>14</sup>. Таким чином, в процедурі формування Конституційного Суду України ВРУ, Кабінет Міністрів і Президент України також беруть участь, а отже, відповідальність за успішність чи навпаки діяльності цієї установи більшою мірою лежить саме на них. Якщо братися звинувачувати судову гілку влади у її залежності чи антинародності, слід, перш за все, мабуть, змінити саму процедуру її формування: або, знову ж таки, на всенародному голосуванні обирати Голову Конституційного суду, а він призначатиме за згодою парламенту інших членів Суду; або повністю перекласти цю функцію на Верховну Раду України, депутати якої б призначали Голову та інших членів КС абсолютною більшістю голосів – 300.

Ці та інші нюанси формування влади, її ефективності та результативності лише частково стосуються саме конституційної реформи, бо Конституція задає лише базові норми, а продовження її відбувається у формі Законів та інших нормативно-правових актів, які їй не повинні суперечити, а лише уточнювати та доповнювати. Саме тому, на мій погляд, конституційна реформа Україні потрібна лише для того, аби остаточно встановити форму правління у нашій державі, визначити основні функції і повноваження трьох гілок влади і Президента. Інші проблемні питання, які не висвітлені в Конституції, повинні відображатися у Законах України, указах, постановах тощо. Для прикладу, якщо в Конституції нашої держави нічого не йдеться про відкликання депутатів Верховної Ради України, то необхідно прийняти відповідний закон, який дозволить це робити виборцям.

Таким чином, при здійсненні конституційної реформи слід врахувати наступне: прем'єр-міністра повинен призначати президент за абсолютною згодою парламентарів (300 голосів), аби він мав підтримку і в парламенті також, міністрів має призначати прем'єр-міністр за згодою ВРУ; діяльність державних адміністрацій має бути скасована, а їхні функції перекласти на новостворені виконавчі комітети при обласних та районних радах, голови яких обиратимуться

---

<sup>14</sup> ЗУ «Про Конституційний суд України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>

депутатами останніх; генерального прокурора має призначати і звільняти парламентська більшість; президент повинен мати право розпустити парламент у разі, якщо протягом 60 днів парламент не сформував уряд, протягом 30 днів чергової сесії ВРУ не може розпочати роботу в режимі пленарних засідань; вибори до парламенту повинні проходити за мажоритарною системою відносної більшості строком на 5 років, президента – мажоритарною абсолютної більшості строком на 5 років; у разі смерті, відставки чи імпічменту президента його функції повинен виконувати Голова Верховної Ради України; правом ініціювати дострокові парламентські вибори повинно володіти громадянське суспільство у формі референдуму під контролем ЦВК; для того, щоб сформувати уряд, парламенту необхідно лише абсолютною більшістю (300 голосів) затвердити кандидатури (коаліції непотрібно); процедура імпічменту президента повинна передбачати звернення парламенту до Генеральної Прокуратури, Верховного Суду та Конституційного Суду України із тлумаченням злочину, на підставі якого його хочуть позбавити президентського крісла, та на основі висновків судів і слідства прийняти відповідне рішення абсолютною більшістю голосів про імпічмент глави держави; народні депутати повинні мати право не входити в жодну фракцію; президент має підписувати закони Верховної Ради, а в разі його постійного вотування, парламент повинен мати можливість долати вето абсолютною більшістю голосів; уряд має бути підконтрольним і підзвітним парламенту; Кабінет міністрів України повинен скласти повноваження перед новообраним парламентом.

Обов'язковою умовою здійснення конституційної та судової реформ є обговорення цієї проблематики в суспільстві, залучення наукових товариств, громадських організацій та провідних поодиноких фахівців у сфері політики та юриспруденції до розробки проектів та пропозицій щодо змісту реформ. Всі деталі розподілу влади необхідно ретельно проаналізувати, аби вона була справді в руках народу, і щоб в разі категоричної невдоволеності її діями громадяни України могли ефективно впливати на неї. Слава Україні! Героям слава!

**Артьомов Є.О.**

*Запорізький національний університет*

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЯК ОСНОВА КОНСТИТУЦІЙНОЇ І АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

На сучасному етапі розвитку Україна шляху докорінних змін системі публічного адміністрування з метою зміни основної парадигми державного управління і приведення її у відповідність до європейських стандартів, в основу яких покладена ідея служіння держави народу.

В той же час, і Президент України, і Уряд України, і іноземні радники, зосереджують свою увагу на необхідність внесення змін до VI, VII, VIII, XI Розділів Конституції України.

На нашу думку такий підхід є дещо поверхневим і не може призвести до системних змін, яких прагне Український народ. Для досягнення ж вказаних змін слід досліджувати і впроваджувати в правозастосовну діяльність норми I розділу Конституції України (далі - Конституції).

Вказаний розділ містить ті ж самі цінності, до яких прийшло світове співтовариство, за утвердження яких веде боротьбу український народ, а саме:

- демократична і правова держава (ст.1 Конституції)
- верховенство права (ст.8 Конституції)
- пріоритет прав і свобод людини (ст.3 Конституції)
- заборона узурпації влади (ст.5 Конституції)
- вільний розвиток мов національних меншин (ст.10 Конституції)
- політична, ідеологічна, соціальна і економічна багатоманітність (ст.15 Конституції)
- належне урядування (ст.19 Конституції)

Саме практична реалізація принципів, закладених в I розділі Конституції є завданням будь-яких реформ, які проводяться в Україні, зокрема і конституційної.

Для практичної реалізації вказаних положень важливе значення має норма ч.3 ст.8 Конституції, відповідно до якої норми Конституції України є нормами прямої дії [1].

У зв'язку із цим кожна посадова особа будь-якого органу публічної влади зобов'язана у своїй діяльності керуватись вимогами I Розділу Конституції. Проте для того, щоб посадові особи могли правильно застосовувати вказані вище положення, слід дійти одностайного і чіткого розуміння їх змісту.

Оскільки норми Конституції сформульовані таким чином, що їх безпосереднє застосування вимагає надзвичайно високої правової культури і праворозуміння, наразі Розділ I Конституції становить собою лише декларацію, а не ефективний нормативно-правовий акт.

На нашу думку така ситуація є неприпустимою і значно ускладнює шлях України до побудови правової держави, якою вона має бути відповідно до ст.1 Конституції [1].

У зв'язку із наведеним вважаємо за необхідне розтлумачити норму, яка становить основу адміністративного права України взагалі і неправильне застосування якої не тільки ускладнює взаємодію громадян із державою, а й паралізує сам державний механізм, роблячи його інертним і нездатним швидко реагувати на виклики сучасності.

Саме неправильне розуміння вимог ч.2 ст.19 Конституції, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, призводить до надзвичайно ускладнених адміністративних процедур, необхідності розробки значної кількості підзаконних нормативних актів, унеможливлення реалізації прав людини через відсутність законодавчого регулювання тощо.

Таким чином, надання тлумачення ч.2 ст.19 Конституції України у світлі принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини з метою утвердження в Україні правової держави є метою цієї роботи.

Як відомо із теоретичних напрацювань, як сучасних [2,71], так і праць Дж.Лока і Ж-Ж.Руссо, концепція правової держави передбачає обмеження повноважень держави правом [3;4]. Для реалізації в правозастосовній практиці зазначеної ідеї, в норму ч.2 ст.19 Конституції закладено принцип, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Вказане положення є основною правовою гарантією дотримання органами публічної влади прав і свобод людини, оскільки обмежує свавільне втручання держави в сферу реалізації таких прав.

Разом із тим поширене неправильне розуміння змісту зазначеної конституційної норми у судовій та адміністративній (органів державної влади та місцевого самоврядування) практиці, що призводить до обмеження прав людини або значного ускладнення їх реалізації.

Зокрема, в судовій практиці трапляються випадки відмови особі у належному способі захисту прав у адміністративному, цивільному та господарському судочинстві на тій підставі, що спосіб захисту, обраний особою, не передбачений законом. Слід зазначити, що природа такої відмови полягає не в тому, що спосіб захисту не відповідає змісту порушеного права або самому порушенню, а у правовому положенні ч. 2 ст. 19 Конституції, яка, у її звичайному розумінні, зобов'язує суд діяти у спосіб, передбачений законом.

Щодо адміністративної практики, то керівники органів державної влади і органів місцевого самоврядування, маючи ідею щодо підвищення ефективності діяльності цього органу, змушені чекати реакції законодавця на таку ідею, замість оперативного впровадження нововведень в практику з метою більш ефективного здійснення функцій держави. Крім того, трапляються випадки, в яких орган об'єктивно має можливість вирішити питання самостійно, наприклад, направити запит для одержання необхідних документів для видачі паспорту громадянина України для виїзду за кордон в інших органів публічної влади, але оскільки такі повноваження законом не передбачені, тягар збирання цих документів

перекладається на громадян, які мають значні складнощі в їх отриманні, зокрема і через корупційний елемент.

Таким чином, дотримання вимог ч.2 ст.19 Конституції, в звичайному її розумінні, призводить до ситуації, в якій вказана гарантія прав людини і громадянина лише обмежує ці права, а також заважає державі діяти раціонально і ефективно.

На нашу думку, причиною виникнення такої ситуації є неправильне розуміння змісту ч.2 ст. 19 Конституції.

З метою правильного застосування ч.2 ст.19 Конституції, вважаємо за необхідне застосувати системний та каузальний способи тлумачення норм права, що відповідає практиці Конституційного Суду України (далі - КСУ) і Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ).

Для цього, на нашу думку необхідно застосовувати ч.2 ст.19 Конституції із урахуванням змісту статей 1, 3, 8 та ч.1 ст.19 Конституції і принципу «належного урядування» [5].

Так, ст.3 Конституції встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Саме на виконання вимог ст.3 Конституції і спрямована досліджувана норма, оскільки вона покликана унеможливити, встановивши основоположний принцип адміністративного права, свавільне втручання органів публічної влади в права людини.

Таким чином, по відношенню до ст.3 Конституції положення ч.2 ст.19 Конституції є матеріально-правовою гарантією.

Крім зазначеного, висновок про таку природу досліджуваної норми можна зробити виходячи зі змісту ст.8 Конституції України, яка визначає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Верховенство права, за своєю сутністю, передбачає обмеження держави у можливостях втручатись в життя людини шляхом визначення і реального забезпечення прав останньої, чіткого законодавчого встановлення підстав і порядку здійснення щодо людини публічної влади.

Саме ця ідея була закладена авторами ч.2 ст.19 Конституції України. Таке застосування повністю узгоджується із теорією права і практикою ЄСПЛ, ст.3, 8 Конституції.

Разом із тим у будь-яких відносинах, де держава не втручається в права людини про свавілля не може бути і мови, у зв'язку із чим до таких відносин правова гарантія дотримання таких прав не може і не має бути застосованою. Аналізуючи наведений вище приклад із закордонним паспортом, слід вказати, що орган державної влади зобов'язаний видати документи у строк, визначений законом, оскільки таким чином він сприяє реалізації права людини. Таким чином, в цій частині, орган публічної влади має керуватись ч.2 ст.19 Конституції.

В той же час, немає правових підстав покладати на людини обов'язок збирання документів, необхідних для видачі закордонного паспорту, оскільки державна міграційна служба могла б отримати їх самостійно, якщо б правильно розуміла правову природу досліджуваної норми і не обмежувала свої повноваження там, де таке обмеження правом не вимагається.

В той же час недопустимо вважати, що органи влади можуть втручатись у компетенцію один одного.

Зазначений аспект здійснення повноважень органами публічної влади регулюється положеннями ч.1,2 ст.6 Конституції, відповідно до яких державна влада в Україні здійснюється на задах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Зміст вказаних норм свідчить про їх спрямованість на унеможливлення узурпації влади. В той же час зазначена норма дозволяє законодавцю чітко розмежувати компетенції органів публічної влади і не допустити дублювання повноважень. За своєю сутністю такі норми не є гарантіями, а тому, не дивлячись на подібність змісту, регулюють інші відносини, аніж ч.2 ст.19 Конституції.

Таким чином, слід вказати, що ч.2 ст.19 Конституції застосовується до відносин, в яких органи публічної влади втручаються в реалізацію прав і свобод людини. До інших відносин, пов'язаних із діяльністю органів публічної влади застосовуються норми ст.6 Конституції.

В той же час, визначивши зміст і спрямованість ч.2 ст.19 Конституції, слід вказати, що її застосування має певні особливості у діяльності судів під час здійснення правосуддя.

Під час здійснення правосуддя суди визначають зміст і обсяг прав людини, захищають і поновлюють ці права тощо, а тому до зазначених відносин застосовується досліджувана в цій статті норма.

Проте зважаючи на особливість діяльності суду із здійснення правосуддя, слід зазначити, що відносно судів ч.2 ст.19 Конституції має значно вужчу сферу застосування в аспекті абсолютної заборони дій у спосіб, не передбачений законом.

Оскільки досліджувана норма є гарантією дотримання прав і свобод людини, слід дійти висновку що її положення регулюють діяльність суду виключно у випадку надання судом дозволу на обмеження прав людини іншим органам та посадовим особам, або у випадку безпосереднього втручання суду в такі права ( надання дозволу на проникнення до житла, призначення покарання, обрання запобіжних заходів, застосування адміністративного стягнення тощо).

Однак оскільки суди, окрім обмеження прав людини, також поновлюють і захищають ці права, слід вважати неправильним застосування ч.2 ст.19 Конституції до діяльності суду, пов'язаної із здійснення правосуддя, яка не передбачає обмеження прав людини.

В той же час, обмеження судів щодо способів здійснення захисту і меж їх повноважень містить значна кількість норм процесуального і матеріального права, зокрема ст.16 ЦК України, ст.152 ЗК України, ст.4 ЦПК України тощо. Вказані норми покликані покласти на суди обов'язок захищати права людини і громадянина в спосіб, передбачений законами України, що спрямоване на виконання вимог ч.2 ст.19 Конституції в її «класичному» розумінні.

Однак як вказані законодавчі обмеження повноважень судів, так і застосування до відносин, пов'язаних із поновленням і захистом прав людини під час здійснення правосуддя ч.2 ст.19 Конституції в такому її розумінні не відповідає змісту зазначеної норми і суперечить основоположному принципу правової системи України – принципу верховенства права.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на той факт, що обмеження судів у способах дій слід розрізняти в двох аспектах.

Так встановлення способів у частині, яка зобов'язує суд діяти шляхом прийняття рішень у передбаченій законом процесуальній формі із дотриманням встановленої законом процедури не порушує вимоги ст.3,8 Конституції, а навпаки сприяє утвердженню в Україні принципу верховенства права, оскільки утверджує правову визначеність, сприяє становленню правової держави.

В той же час обмеження щодо матеріально-правових способів захисту прав людини і громадянина, або щодо можливості такого обмеження, не тільки не сприяють реалізації ст.1,3 Конституції, а й суперечать уявленням про правосуддя.

Зазначена думка узгоджується з позиціями Конституційного Суду України (далі - КСУ), Верховного Суду України і Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) із цього питання.

Так, КСУ у п.4.2 Рішення № 6-рп/2001 від 23 травня 2001 року, розглядаючи можливість оскарження дій та рішень слідчого, оскарження яких не передбачено процесуальним законом, звернув увагу на таке:

«Недосконалість інституту судового контролю за досудовим слідством не може бути перепорою для оскарження актів, дій чи бездіяльності посадових осіб зазначених органів»[6].

Крім того, в п.2.1 Рішення № 9-рп/2012 від 12 квітня 2012 року КСУ вказав на те, що конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку українського народу, а тому держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі[7].

Таким чином, у випадку, якщо захист прав і свобод людини потребує від суду прийняття певних рішень, які не передбачені законами України або якщо передбачені законом способи не є ефективними в даному конкретному випадку суд повинен діяти на підставі норм Конституції, які є нормами прямої дії і самостійно визначати правовий механізм захисту прав і свобод людини.

Крім того, на вказані недоліки правової системи вказав і ЄСПЛ у рішенні по справі «Волков проти України».

Так, ЄСПЛ проаналізував встановлені КАС України повноваження ВАС щодо скасування актів Верховної Ради України і вказав наступне:

«Возникает вопрос, могли ВАС эффективно пересматривать решения ВСЮ и парламента, учитывая, что ВАС был наделен полномочиями объявить эти решения незаконными, не имея возможности отменить их и принять дальнейшие адекватные меры в случае необходимости. Хотя объявление решения незаконным, как правило, не влечет никаких правовых последствий, Суд считает, что неспособность ВАС формально отменить оспариваемое решение, и отсутствие правил, касающихся дальнейшего хода дисциплинарного производства, порождает значительное количество неопределенностей в отношении реальных правовых последствий таких судебных постановлений»[8].

Виходячи із зазначеного вище ЄСПЛ дійшов висновку, що Вищий Адміністративний Суд України був позбавлений можливості здійснити

справедливий судовий розгляд скарги громадянина Волкова, а тому національне законодавство в цій частині порушує вимоги статей 6 та 13 Конвенції.

Крім того, Верховний Суд України (далі - ВСУ) звертав увагу на невідповідність матеріально-правових обмежень способів захисту судом порушених прав не відповідає Конституції і Конвенції.

Зокрема в правовій позиції, висловленій ВСУ в постанові від 12 червня 2013 року в справі №6-32цс13, ВСУ зазначив таке:

«Законодавчі обмеження матеріально-правових способів захисту цивільного права чи інтересу підлягають застосуванню з дотриманням ст.55,124 Конституції України та ст.13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до яких кожна особа має право на ефективний засіб правового захисту, не заборонений законом.

Оскільки положення Конституції України та Конвенції мають вищу юридичну силу (ст.8,9 Конституції), а обмеження матеріального права суперечить цим положенням, порушення цивільного права чи інтересу підлягають судовому захисту і у спосіб, не передбачений законом, зокрема ст.16 ЦК України, але який є ефективним засобом захисту, тобто таким, що відповідає змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричинений порушенням» [9].

Таким чином, під час здійснення правосуддя суди повинні керуватись положеннями ст.55, 64 та 124 Конституції і, відповідно до вимог ст.1,3 Конституції, здійснювати ефективний захист прав і свобод людини у спосіб, який забезпечує поновлення справедливості навіть у випадку, якщо такий спосіб законами України не передбачений, або якщо передбачений спосіб не є ефективним, а тому в цьому аспекті суди не обмежені положенням ч.2 ст.19 Конституції України.

Виходячи із наведеного вище слід зробити наступні висновки:

1) частина 2 статті 19 Конституції, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами

України у зв'язку із її сутністю як гарантії прав та свобод людини застосовується виключно у відносинах, в яких органи публічної влади здійснюють втручання в реалізацію людиною її прав і свобод;

2) у відносинах, в яких органи публічної влади не здійснюють безпосереднього втручання в права і свободи людини і не обмежують їх опосередковано, вони (органи) можуть діяти будь-яким способом, який вважають ефективним, із дотриманням вимог ч.2 ст.6 Конституції;

3) під час здійснення правосуддя суди не обмежені щодо матеріально-правових способів захисту прав людини. На матеріально-правові способи захисту прав і свобод людини не поширюється дія ч.2 ст.19 Конституції;

4) із метою підвищення ефективності захисту прав і свобод людини як судам, так і органам публічного адміністрування слід на підставі ч.3 ст.8 Конституції України застосовувати ч.2 ст.19 Конституції з урахуванням викладених вище міркувань, не очікуючи змін до чинного законодавства, такий підхід сприятиме становленню і розвитку правової держави в Україні.

### Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права [Електронний ресурс] Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ. – 2004. – 512 с. – Режим доступу <http://www.alleng.ru/d/jur/jur052.htm>.
3. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.
4. Локк Дж. Два трактата о правлении [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://grachev62.narod.ru/lock/content.html>.
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Онерільдиз проти Туреччини» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980\\_181](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_181).

6. Рішення Конституційного Суду України у справі № 6-рп/2001 від 23 травня 2001 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-01>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі № 9-рп/2012 від 12 квітня 2012 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12>.

8. Рішення ЄСПЛ у справі «Волков проти України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.minjust.gov.ua/file/26531](http://www.minjust.gov.ua/file/26531).

9. Правова позиція Верховного Суду України у справі № 6-32цс13 від 12 червня 2013 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/36852B39CD8DA5CEC2257B900021DB14?OpenDocument&Highlight=0,%B96-32%F6%F113](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/36852B39CD8DA5CEC2257B900021DB14?OpenDocument&Highlight=0,%B96-32%F6%F113).