



Центр політико-правових
реформ



У рамках проекту
«Спідометр Україна-ЄС:
конституційна та судова реформи»
<http://eu.pravo.org.ua>,
фінансованого Європейським Союзом

2014-2015 КЛЮЧОВІ ПРАВОВІ РЕФОРМИ: ЯК УТІЛЕНО ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ?

Київ - 2016

УДК 342.4+347.(962+963)

2014-15 Ключові правові реформи: Як утілено європейські стандарти? /
За ред. Романа Куйбіди. Авт. колектив: Банчук О., Барікова А., Дмитрієва І.,
Кириченко Ю., Куйбіда Р., Середа М. / Видання Центру політико-правових
реформ. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2016. – 74 с.

Прогрес трьох ключових для верховенства права реформ – конституційної, судової і реформи прокуратури – протягом двох років вимірювали експерти Центру політико-правових реформ за допомогою нового інструменту – Спідометра реформ (eu.pravo.org.ua). Цей інструмент показує ступінь утілення Україною європейських стандартів і рекомендацій у відповідних сферах. У виданні описані ключові події, які вплинули на просування правових реформ, а відповідно на показники Спідометра, а також їхнє значення для європейської інтеграції.



Видання здійснено у рамках проекту
«Спідометр Україна-ЄС: конституційна та судова реформи»,
Фінансованого Європейським Союзом

ISBN 978-966-2214-66-6

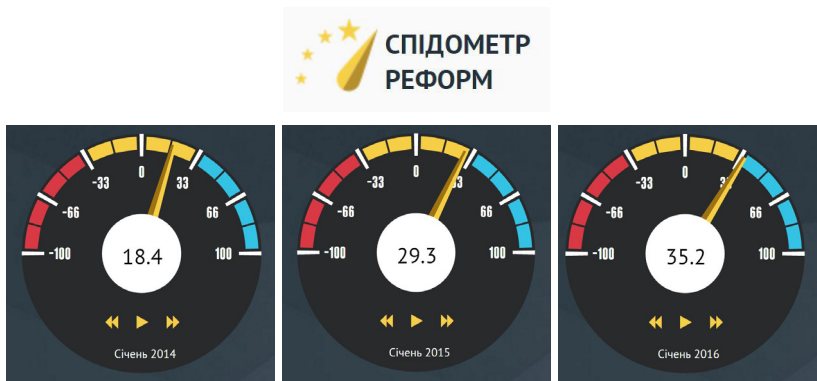
© Центр політико-правових реформ, 2016

Зміст

ВСТУП.....	5
1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА.....	7
1.1. Передумови.....	7
1.2. Очікування щодо реформи.....	10
1.3. Знакові події 2014-2015 років.....	12
1.3.1. Відновлення дії Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IVop	12
1.3.2. Створення Тимчасової спеціальної комісії для розробки змін до Конституції	13
1.3.3. Розгляд проекту змін до Конституції щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	14
1.3.4. Конституційна реформа в Коаліційній угоді.....	15
1.3.5. Розгляд проектів змін до Конституції щодо недоторканості народних депутатів України та суддів та щодо визнання Римського статуту.....	17
1.3.6. Створення Конституційної Комісії.....	18
1.3.7. Започаткування реформи щодо децентралізації	19
1.3.8. Започаткування реформи щодо правосуддя з метою забезпечення незалежності судової гілки	22
1.3.9. Започаткування реформи у сфері конституційного забезпечення прав людини.....	23
1.4. Загальна оцінка прогресу реформи	23
Рекомендації	25
2. СУДОВА РЕФОРМА.....	27
2.1. Передумови.....	27
2.2. Очікування щодо реформи	29
2.3. Знакові події 2014-2015 років.....	31
2.3.1. Посилення ролі Парламенту, його комітету з питань правосуддя.....	31
2.3.2. Зміцнення суддівського самоврядування з прийняттям Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»	32
2.3.3. Розпуск Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та блокування формування нового складу цих органів.....	34
2.3.4. Відхилення змін до Конституції, внесених екс-Президентом Януковичем	35

2.3.5. Прийняття Закону «Про очищення влади»	36
2.3.6. Підписання Коаліційної угоди та проведення першого засідання нової Верховної Ради	37
2.3.7. Прийняття Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»	39
2.3.8. Внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо визнання Римського статуту	42
2.3.9. Внесення законопроекту про зміни до Конституції щодо недоторканності депутатів і суддів	43
2.3.10. Затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки	44
2.3.11. Відновлення роботи Вищої ради юстиції	45
2.3.12. Підготовка і внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо правосуддя	46
2.4. Загальна оцінка прогресу	51
Висновки і рекомендації	53
3. РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ	54
3.1. Передумови	54
3.2. Знакові події 2014 – 2015 років	56
3.2.1. Відновлення загального нагляду прокуратури на конституційному рівні	56
3.2.2. Ухвалення «законів 12 серпня»	57
3.2.3. Відновлення діяльності військових прокуратур, встановлення процедури погодження Президентом кандидатур на посади військових прокурорів	60
3.2.4. Ухвалення нового Закону «Про прокуратуру»	61
3.2.5. Позбавлення прокуратури можливості захищати свій бюджет	62
3.2.6. Відкладення реформи прокуратури	63
3.2.7. Набрання чинності Законом «Про прокуратуру»	63
3.2.8. Проведення відкритого конкурсу на посади керівників місцевих прокуратур	64
3.2.9. Встановлення Кабінетом Міністрів посадових окладів працівників прокуратури	65
3.2.10. Підготовка і внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо правосуддя	66
3.3. Загальна оцінка прогресу	68
Рекомендації	70
РЕЗЮМЕ	72

ВСТУП



Ця панель приладів – Спідометр реформ. Він вимірює швидкість наближення України до європейських стандартів. Йдеться про три ключові для утвердження в Україні верховенства права реформи – конституційну, судову і реформу прокуратури. Вимірювання ведеться за більш ніж сотнею рекомендацій органів Ради Європи.

Центр політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу запустив Спідометр реформ у грудні 2013 р., відразу після того, як Президент Янукович відмовився підписувати угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Після цього був Євромайдан, Революція Гідності і зміна політичної влади.

Під час підготовки до підписання угоди про асоціацію Україна ще у 2013 р. зробила деякі кроки у напрямку проведення цих реформ та втілення європейських стандартів. Тому у сам розпал Євромайдану – на початку 2014 р. – Спідометр показував не нуль, а 18,4 балів зі ста можливих.

Тоді влада зробила деякі кроки, які хоч і втілювали європейські стандарти та рекомендації, але не обмежували владу Президента Януковича, яку він зумів сконцентрувати в своїх руках. Навіть більше, під соусом утілення європейських стандартів Янукович і його юридична команда намагалися протягнути рішення, які б ще більше посилювали вплив Президента на суди.

Революція Гідності і перші рішення Парламенту після втечі Януковича з деяких питань тимчасово відкотили стрілку Спідометра вліво, оскільки європейські стандарти не встановлюють рецептів подолання наслідків узурпації влади, а лише малюють ідеал, до якого потрібно прагнути. Тому дорога до цього ідеалу виявилася складною, й інколи доводилося повертатися назад, аби розігнатися і рухатися уперед.

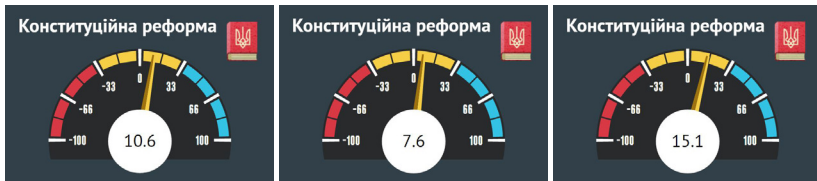
Водночас за два роки (2014 і 2015) пройдено лише третину шляху. На початку січня 2016 р. Спідометр реформ показав 35,5 балів. Не так багато, як хотілося. Ми наблизилися до прийняття важливих рішень, але до повної імплементації європейських стандартів ще далеко.

За цей час відбулося десятки подій, які мали позитивний або негативний вплив на ступінь виконання Україною європейських стандартів і рекомендацій. Далі докладно про ці події у розрізі трьох реформ.

Актуальні показники Спідометра, перелік європейських стандартів і рекомендацій, а також алгоритм оцінювання знайдіть на сайті «Спідометр реформ» – eu.pravo.org.ua.

1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

(автори розділу – Ю.Кириченко, А.Барікова)



1.1. Передумови

У 2014 рік Україна увійшла з недієвою Конституцією, зміненою у неконституційний спосіб, та авторитарним режимом Президента Януковича. Після здобуття ним президентського посту у 2010 р. було створено умови для узурпації влади. Були змінені з політичних мотивів судді Конституційного Суду. Внаслідок тиску у відставку пішло декілька суддів цього суду. Їх замінили на більш лояльних суддів, оскільки більшість у Верховній Раді і з'їзд суддів фактично стали підконтрольними Президентові.

Конституційний Суд Рішенням від 30 вересня 2010 р.¹ визнав неконституційним Закон про внесення змін до Конституції від 08 грудня 2004 р. № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Таким чином, Януковичу було повернуто значні президентські повноваження, які мав колись Президент Кучма. Після цього рішення Конституційний Суд регулярно використовували для легалізації сумнівних під кутом зору Конституції, але необхідних для президента рішень (зокрема, про відмову проводити місцеві вибори у Києві у 2013 р., про підтвердження права президента ліквідовувати суди тощо). Практика Кон-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=122407>.

ституційного Суду була цілком передбачувана під політичним кутом зору. Конституційний Суд при цьому часто ігнорував свою попередню практику на догоду політичній кон'юктурі².

16 січня 2014 р. свавільним шляхом у Верховній Раді були схвалені закони, спрямовані на встановлення диктатури в Україні. Після цього двомісячний мирний спротив на київському Майдані Незалежності переріс у силове протистояння народу і влади.

21 лютого 2014 р. в Адміністрації Президента Януковича була підписана «Угода про врегулювання кризи в Україні», яка містила п'ять пунктів:

- 1) протягом 48 годин відновити дію Конституції в редакції 2004 р., сформувати у Верховній Раді коаліцію та сформувати уряд національної єдності протягом 10 днів;
- 2) розпочати конституційну реформу, результатом якої стало б урівноваження повноважень Президента, Уряду та Парламенту, і завершити її до вересня 2014 р.
- 3) до грудня 2014 р. провести президентські вибори за новим виборчим законодавством та за нового складу Центральної виборчої комісії, сформованої відповідно до норм ОБСЄ та Венеційської комісії;
- 4) провести розслідування актів насильства під час Євромайдану під спільним контролем влади, опозиції та Ради Європи;
- 5) владі і опозиції утриматися від силового протистояння; владі відмовитися від введення надзвичайного стану³.

Угоду підписали Президент Янукович, керівник парламентської фракції політичної партії «УДАР» В. Кличко, керівник парламентської фракції «ВО «Батьківщина» А. Яценюк, керівник парламентської фракції «ВО «Свобода» О. Тягнибок. Угоду засвідчили від Європейського Союзу глави МЗС Польщі Р. Сікорський і Німеччини Ф.-В. Штайнмаєр, а також голова департаменту континентальної Європи МЗС Франції Е. Фурньє⁴.

2 Куйбіда Р. Політично послідовний у правовій непослідовності – нова закономірність від Конституційного Суду // <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforums/880-2011-07-26-11-41-22.html>.

3 Угода про врегулювання кризи в Україні // <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/?attempt=1>.

4 Опозиція уклала угоду з Януковичем // <http://www.dw.com/uk/опозиция-уклала-угоду-з-януковичем/a-17449550>.

21 лютого 2014 р., за кілька годин до втечі Януковича з країни, Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»⁵, який був згодом підписаний виконуючим обов'язки Президента новим Головою Верховної Ради Турчиновим. 22 лютого 2014 р. Верховна Рада прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»⁶. Обидва документи були прийняті більше, ніж двома третинами від конституційного складу народних депутатів України.

Таким чином, перемога Революції поставила завдання реформування держави, насамперед, встановлення дієвого збалансованого механізму державної влади, який би унеможлиблював повернення до свавілля режиму Януковича.

Ключове місце в комплексі необхідних реформ посіла конституційна реформа, щодо якої можна виокремити дві базові передумови.

По-перше, це необхідність відновити легітимність Конституції як акту установчої влади. Наразі така легітимність істотно підрвана сумнівними під правовим кутом зору рішеннями конституційного процесу останніх десяти років.

По-друге, – потреба виправлення змістовних недоліків, а саме: удосконалення змішаної форми правління в напрямку балансу гілок влади, створення системи якісного публічного урядування, формування незалежного Конституційного Суду, а також проведення децентралізації, оновлення судової системи і встановлення незалежного суду.

Найбільш нагальними в рамках конституційної реформи є питання:

- встановлення ефективного механізму державної влади, який працює в інтересах людини (удосконалення змішаної форми правління);

5 Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

6 Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/750-18>.

- створення конституційних передумов для децентралізації влади;
- створення умов для оновлення суддівського корпусу, посилення незалежності та професійності суддів;
- гарантування Конституцією прав і свобод людини, а не декларативного закріплення.

Цей процес має відповідати принципу установчої влади народу та конституційній процедурі. Результатом реформи, окрім зміни конституційних положень, має стати підняття авторитету Конституції як акту установчої влади, де буква і дух єдині.

1.2. Очікування щодо реформи

За даними соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології для РАСТ, рівень пріоритетності конституційної реформи з позицій громадськості станом на 2015 р. становить 5.6 % (шоста позиція після запобігання корупції, подолання економічної кризи, вирішення політичної кризи, реформування юстиції з метою запровадження справедливого процесу та правосуддя, децентралізації з метою перерозподілу повноважень на місцевому рівні)⁷.

За даними соціологічного дослідження щодо Конституції та конституційної реформи, проведеного на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, переважна частина населення знають про процес реформування конституційної сфери: 46.6 % дещо про це чули і ще 9.7 % точно знають про ці плани. 5.2 % населення знає, які саме зміни до Конституції наразі пропонуються, а 41.6 % зазначають, що щось чули по ці пропонувані нововведення⁸. Але ця ситуація є парадоксальною в тому сенсі, що майже стільки ж громадян взагалі не обізнані з цими нововведеннями та нічого не чули про це (49.2 %).

Більшість громадян вважає, що конституційну реформу в Укра-

7 Survey of civic activities, attitudes to reforms and corruption // http://uniter.org.ua/upload/files/PDF_files/Pact_survey_April2015_public.pdf.

8 Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Опитування_12_15_повні_дані.doc.

їні проводити потрібно. 27.7 % думають, що це необхідно робити якомога швидше, і ще 38.5% реформу підтримують, але вважають, що її початок можна відтермінувати до загальної стабілізації ситуації в країні. Непотрібною і неактуальною конституційну реформу в Україні вважають лише 9.5 % населення⁹. Значним є число тих, хто не визначився (24.1 %) ¹⁰.

При цьому переважна частина суспільства (55 %) вважає висвітлення конституційної реформи засобами масової інформації недостатнім. Лише 11 % опитаних зазначають, що у медійному просторі темі конституційної реформи приділяється достатньо уваги і ще 2 % вважають цю увагу надмірною¹¹.

За даними соціологічного дослідження, на питання «Якщо конституційна реформа буде проводитися, то хто має розробляти зміни до Конституції?» суспільство відповіло так: 8.8 % – спеціальна комісія Верховної Ради; 4.5 % – спеціальний орган при Президентові; 45.6 % – незалежний орган, до складу якого увійдуть представники різних гілок влади та незалежні експерти; 21 % – експертні організації громадянського суспільства; 0.9 % – інше; 19.3 % – важко відповісти¹².

Натомість переважна більшість експертів (80 %), як демонструють дані соціологічного дослідження щодо ставлення експертного середовища до шляхів здійснення конституційної реформи, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, вважають, що чинну Конституцію України потрібно змінювати, а 66 % дотримуються думки, що ці зміни повинні бути внесені якомога швидше, 25 % – що конституційний процес може тривати кілька років, а 7 % – що зміни необхідно вносити лише після завершення АТО (серед громадян – 42 %, 30 % і 20 %, відповідно)¹³. Тому потрібно зважати на той факт, що громадська думка в галузі конституційної реформи формується під впливом експертного середовища, а роз-

9 Там само.

10 Там само.

11 Конституційна реформа: що про це знають і думають громадяни? // http://pravo.org.ua/files/Const_reform/Const_sociology.pdf.

12 Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // Вказ. джерело.

13 Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи // http://www.uceps.org/upload/1436517797_file.pdf.

ходження в показниках пояснюється більшою пасивністю громадськості, зумовленою великим відсотком тих, хто не визначився.

Водночас близькими між собою є показники щодо характеру змін до Основного Закону. 60 % опитаних громадян, які виступають за зміни до Конституції, і більшість експертів (74 % тих, хто вважає, що Конституцію потрібно змінювати) дотримуються думки, що до Конституції слід вносити лише часткові зміни¹⁴. Разом з тим, 22 % експертів обґрунтовано вважають розробку та прийняття нової Конституції України.

Найчастіше експерти зазначали, що потребують змін розділ XI «Місцеве самоврядування» (так вважають 82 % експертів, які виступають за зміни до Конституції), розділ VII «Прокуратура» (79 %), розділ VIII «Правосуддя» (74 %), розділ IV «Верховна Рада України» (71 %), розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (70 %), розділ V «Президент України» (66 %), розділ IX «Територіальний устрій України» (65 %), розділ XII «Конституційний Суд України» (55 %)¹⁵.

1.3. Знакові події 2014-2015 років

1.3.1. Відновлення дії Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV

21 лютого 2014 р., за кілька годин до втечі Януковича з країни, Верховна Рада, прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»¹⁶, який був згодом підписаний виконуючим обов'язки Президента новим Головою Верховної Ради Турчиновим. 22 лютого 2014 р. Верховна Рада прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII»¹⁷. Обидва документи були прийняті більше, ніж

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

¹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/750-18>.

двома третинами від конституційного складу народних депутатів України.

Зазначені політико-правові рішення Верховної Ради спрямовувалися на обмеження повноважень президента та відновлення конституційного ладу, що існував до узурпації влади Президентом Януковичем. Політична ситуація в Україні потребувала оперативних дій щодо відновлення конституційного ладу, і це зумовило життєву необхідність виходу за межі конституційної процедури.

З позицій права вказані рішення викликали чимало запитань, оскільки відбулися не на підставі передбаченої Конституцією процедури. На ґрунті низки неправових рішень щодо зміни Конституції України було неможливо прийняти цілковито правильне в контексті процедури рішення.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів Ради Європи (далі – РЕ): Відновлення дії Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, яке відбулося у політико-правовий спосіб, призвело до погіршення рівня втілення рекомендацій органів Ради Європи (-6 до показників Спідометра). Прийнятим Законом відновлено дію редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р., яка, з одного боку, враховує деякі рекомендації Венеційської комісії, з іншого боку, не відповідає їм. Насамперед не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії повернення на конституційному рівні до поняття «парламентська коаліція», відновлення імперативного мандату, встановлення порядку формування Уряду, який призводить до проблем щодо згуртованості членів Уряду, та відновлення «загального нагляду» прокуратури.

1.3.2. Створення Тимчасової спеціальної комісії для розробки змін до Конституції

4 березня 2014 р. Верховна Рада прийняла постанову «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії з питань підготовки законопроекту «Про внесення змін до Конституції України»¹⁸. До її складу увійшли виключно народні депутати. 15 членів загалом – 8 із них голосували за так звані «диктаторські закони 16 січня».

¹⁸ Про утворення Тимчасової спеціальної комісії з питань підготовки законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/849-vii>.

Комісія мала підготувати та внести до Парламенту законопроект «Про внесення змін до Конституції України» до 15 квітня 2014 р., але не вклалася в цей термін, оскільки не досягла компромісу.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Діяльність Тимчасової спеціальної комісії з питань підготовки законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» не вплинула на виконання рекомендацій органів РЄ, бо парламентська комісія виявилася неспроможною напрацювати законопроект про внесення змін до Конституції.

1.3.3. Розгляд проекту змін до Конституції щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Другу спробу старту конституційної реформи здійснив новообраний Президент Порошенко. 26 червня 2014 р. він вніс до Парламенту законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а¹⁹. Законопроект було підготовлено у закритому режимі, без проведення громадського обговорення та залучення провідних вітчизняних експертів²⁰. Це було зроблено менш як через три тижні після інавгурації. Законопроект був внесений як невідкладний.

Законопроект передбачав внесення змін до 22 статей та введення однієї додаткової статті в межах восьми розділів Конституції.

3 липня 2014 р. законопроект було включено до порядку денного. У жовтні 2014 р. Венеційська комісія схвалила висновок щодо законопроекту²¹. Втім і ця конституційна ініціатива закінчилась нічим. Далі включення до порядку денного законопроект не просувався, а з обранням нового скликання Верховної Ради він вважається таким, що знятий з розгляду (проект відкликано 27 листопада 2014 р.).

19 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

20 Висновок групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014 // <http://bit.ly/1tsTD9E>.

21 Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine, submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014, endorsed by the Venice Commission at its Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD\(2014\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD(2014)037-e).

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: У законопроекті враховані деякі рекомендації Венеційської комісії, зокрема щодо скасування імперативного мандату, ліквідації функції загального нагляду прокуратури. Запропоновані законопроектом зміни є достатніми для створення конституційної основи стосовно децентралізації владних повноважень (закладено трирівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади; ліквідовано виконання функцій органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади, однак повна ліквідація місцевих державних адміністрацій заслуговує негативної оцінки). У законопроекті запропоновано запровадити регіональне самоврядування, адже передбачено створення виконавчих комітетів обласних рад. Це є рішучим кроком, який, як зазначено, заслуговує позитивної оцінки. Однак, регіональне самоврядування не повинне запроваджуватися, доки не буде сформоване спроможне місцеве самоврядування. Натомість більшість європейських рекомендацій не враховано, насамперед щодо відкритості та прозорості проведення конституційної реформи. Логіка та поетапність реформи публічної влади не були витримані в законопроекті, тому наслідки від його прийняття могли бути непередбачуваними та вкрай деструктивними.

Фальшстарт конституційної реформи не вплинув на показники врахування європейських рекомендацій щодо проведення конституційної реформи.

1.3.4. Конституційна реформа в Коаліційній угоді

З обранням нового скликання Верховної Ради народні депутати приступили до формування Коаліційної угоди. 21 листопада 2014 р. представники п'яти партій – «Блоку Петра Порошенка», «Народного фронту», «Самопоміч», Радикальної партії Олега Ляшка та «Батьківщини» підписали таку угоду. У фінальному тексті Коаліційної угоди на 73 сторінках конституційній реформі було відведено стільки уваги, що відповідний текст можна процитувати повністю:

«Ми будемо проводити реформи, які потребуватимуть внесення змін до Конституції України. Ми прагнемо зробити процес внесення змін до Конституції прозорим та якісним.

1. Забезпечення публічного та відповідального процесу внесення змін до Конституції України

1.1. Створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України (далі - ТСК) для підготовки узгоджених Коаліцією змін до Конституції України. ТСК має діяти на засадах відкритості, гласності, професіоналізму, науковості, колегіальності та незалежності у прийнятті рішень;

1.2. Персональний склад ТСК формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у Верховній Раді України, при цьому переважну більшість у ТСК матимуть представники Коаліції. До участі у роботі ТСК будуть залучені Президент України, Кабінет Міністрів України, та експерти у галузі конституційного права;

1.3. Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України готує узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеційської комісії»²².

Чомусь окремо, в преамбулу Коаліційної угоди, було винесено питання, яке не є ключовим пріоритетом і мало б стати одним із пунктів конституційної реформи: «ми скасуємо депутатську недоторканність та будемо нести повну відповідальність за свої дії перед Українським народом».

Закріплений у Коаліційній угоді формат органу з розробки законопроекту конституційних змін – Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради – не найкращим чином відповідала б цілям конституційної реформи. У такому форматі членами конституційної комісії могли би бути лише народні депутати, а «залучені експерти» могли б виступати консультантами, однак не мали б права голосу на засіданнях комісії. Представники наукової спільноти та громадських організацій неодноразово зверталися до Верховної Ради і Президента із пропозиціями створити конституційну комісію за критеріями професійності та незаангажованості, до складу якої увійшли б не лише народні депутати, а й незаангажовані конституціоналісти. Останні мали б становити більшість у складі цієї комісії. Приблизно такий формат органу з розробки конституційних змін найбільше й підтримується у суспільстві²³.

22 Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

23 Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // Вказ. джерело.

Проте домовленості, закріплені у Коаліційній угоді, залишилися на папері. Парламентські фракції більшості не приступили до виконання цих домовленостей.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Коаліційна угода заклала політичні рамки для подальшого прийняття законопроектів, здійснення іншої процесуально-процедурної діяльності в галузі конституційного права. Водночас цілі та окремі положення цього документа явно не відповідали рекомендаціям органів РЄ у частині комплексного проведення конституційної реформи із залученням незалежних експертів.

Учергове стрілка спідометру не показує набрання швидкості для конституційної реформи (+1 до показників Спідометра).

1.3.5. Розгляд проектів змін до Конституції щодо недоторканості народних депутатів України та суддів та щодо визнання Римського статуту

16 січня 2015 р. Президент подав до Верховної Ради законопроект № 1776 про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів)²⁴. Законопроект передбачив внесення «точкових» змін до Конституції – запропоновано скасувати депутатську та обмежити суддівську недоторканість.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада ухвалила рішення про скерування законопроекту до Конституційного Суду для отримання висновку про його відповідність статтям 157 та 158 Конституції. 16 червня 2015 р. Конституційний Суд дав позитивний висновок на законопроект²⁵. Однак до його розгляду далі не дійшло.

16 січня 2015 р. група народних депутатів також зареєструвала законопроект № 1788 «Про внесення змін до Конституції України

24 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.

25 Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-15>.

щодо визнання положень Римського статуту»²⁶. Визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на конституційному рівні є однією з рекомендацій Венеційської комісії. Однак ці зміни Парламент також не розглянув.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Реєстрація проектів змін до Конституції мала різноспрямований вплив на виконання рекомендацій у конституційній сфері.

ПАРЄ сприймає ідею скасування депутатської недоторканності як загрозу парламентаризму в Україні. Тому видається, що доцільно було б обмежити депутатську недоторканість, а не скасовувати її повністю.

Водночас запропоновані зміни щодо недоторканності суддів і визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду отримали схвальні відгуки європейських органів. Таким чином, ці події у свої сукупності незначним чином покращили показники Спідометра конституційної реформи (+1 до показників).

1.3.6. Створення Конституційної Комісії

Указом Президента від 3 березня 2015 р. було створено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президенті. Основними завданнями Конституційної Комісії визначено:

- напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- підготовку за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції;
- інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації.

Згідно з указом Президента від 3 березня 2015 р., керівництво Конституційною Комісією здійснює Голова Верховної Ради.

26 Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо визнання положень Римського статуту» № 1788 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53621.

Указом Президента «Питання Конституційної Комісії» від 31 березня 2015 р. було затверджено персональний склад Конституційної Комісії, а також підтримано пропозиції міжнародних організацій щодо залучення до участі у роботі Комісії міжнародних консультантів і спостерігачів. Окремі представники громадянського суспільства, які працюють у сфері конституційної реформи, також були включені до складу Комісії.

У межах Конституційної Комісії створено три робочі групи:

- 1) з питань децентралізації;
- 2) з питань правосуддя і суміжних правових інститутів;
- 3) з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Пропозиції змін до Конституції, напрацьовані в робочих групах, є інформацією з відкритим доступом: публікуються на офіційному сайті Конституційної Комісії (<http://constitution.gov.ua>), де кожен може з ними ознайомитися та надіслати свої зауваження.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Утворення Конституційної Комісії створило певний фундамент для підготовки конституційної реформи з урахуванням рекомендацій Ради Європи, хоч і в рамках допоміжного органу Президента. Влада відмовилася від проведення комплексної конституційної реформи та започаткувала процес зміни Конституції шляхом прийняття відповідно до розділу XIII Конституції трьох окремих законів, а саме: щодо прав, свобод та обов'язків людини, громадянина; щодо децентралізації; щодо забезпечення незалежності суду (включно з реформою Конституційного Суду).

Створення Конституційної Комісії позитивно вплинуло на виконання однієї з рекомендацій у конституційній сфері. Водночас загальний ефект на прогрес конституційної реформи виявився дуже незначним (+0.5 до показників Спідометра).

1.3.7. Започаткування реформи щодо децентралізації

Конституційні зміни щодо децентралізації робоча група Конституційної Комісії розробила на початку літа 2015 р. За основу були взяті вже напрацьовані на той час розробки експертів. Група розробила свої пропозиції в закритому від суспільства режимі, без громадських консультацій.

24 червня 2015 р. Венеційська комісія дала Висновок щодо законопроекту «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації)», напрацьованого Конституційною Комісією²⁷. 26 жовтня 2015 р. на законопроект було надано остаточний позитивний висновок Венеційської комісії²⁸. Венеційська комісія схвалила положення законопроекту, зробивши кілька зауважень і висловивши незначні рекомендації.

У подальшому відбувся закритий процес доопрацювання конституційних змін в Адміністрації Президента. 1 липня 2015 р. Президент подав до Парламенту законопроект № 2217а²⁹. Після внесення Президентом законопроекту з децентралізації виявилось, що текст після затвердження в Конституційній Комісії не просто дещо підправили в Адміністрації Президента перед внесенням до Парламенту, а ще й доповнили пунктом про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Такі новели підтримали не всі фракції більшості. Відповідно це зменшило вірогідність ухвалення законопроекту змін до Конституції в частині децентралізації Парламентом, оскільки для цього необхідно 300 голосів парламентарів.

16 липня 2015 р. Верховна Рада скерувала законопроект до Конституційного Суду³⁰. 30 липня 2015 р. законопроект отримав висновок Конституційного Суду³¹ щодо відповідності його положень статтям 157 і 158 Конституції України. Це відкрило зелене світло для попереднього схвалення та прийняття законопроекту Парламен-

27 Preliminary opinion of the Venice Commission (draft of constitutional amendments was changed after the opinion taking into the account recommendation) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).

28 Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the the Territorial Structure and Local Administration as proposed by the Working Group of the Constitutional Commission in June 2015 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e).

29 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

30 Хронологія розгляду Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9.

31 Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>.

том. 31 серпня 2015 р. Парламент попередньо схвалив законопроект. Парламентське голосування супроводжувалося мітингом під стінами Парламенту із людськими жертвами.

У частині галузевих конституційних реформ здійснення децентралізації влади можна звести до трьох основних пунктів:

- зміна системи адміністративно-територіального устрою, включаючи укрупнення громад;
- ліквідація обласних та районних адміністрацій та запровадження натомість інституту префекта;
- передання більшості повноважень, що наразі здійснюють місцеві державні адміністрації, органам місцевого самоврядування та їх виконавчим органам.

Метою конституційної реформи у цьому напрямі має стати створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати право громадян на участь в управлінні державними справами та право та спроможність територіальних громад на ефективне самоврядування.

Для цього необхідно, щонайменше:

- запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: громади; райони; регіони. Такої адміністративно-територіальної одиниці як громада на сьогодні в Україні не існує. Тож необхідно її уконституювати і передбачити, що вона утворюється в порядку, визначеному законом, з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг у відповідності із встановленими стандартами і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування;
- закріпити принцип повсюдності місцевого самоврядування – передбачити поширення юрисдикції територіальних громад, об'єднань територіальних громад на територію, що включає землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури). Межа однієї територіальної громади повинна збігатися з межею сусідньої територіальної громади;

- функції, які сьогодні виконують місцеві державні адміністрації, після конституційної реформи мали б перейти виконавчим органам місцевих рад. Натомість місцеві державні адміністрації (чи відповідні органи з іншою назвою) повинні виконувати функції нагляду за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування, організовувати роботу державних інспекцій на місцевому рівні, координувати діяльність усіх органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного стану.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Ухвалення змін до Конституції дозволить виконати рекомендації органів Ради Європи щодо децентралізації та зміцнення місцевої демократії, а саме: відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Реєстрація законопроекту та його попереднє схвалення позитивно вплинули на виконання рекомендацій (+2 до показників Спідометра)

1.3.8. Започаткування реформи щодо правосуддя з метою забезпечення незалежності судової гілки

Конституційні зміни щодо забезпечення незалежності судової гілки були напрацьовані робочою групою Конституційною Комісією наприкінці літа 2015 р.³² У листопаді 2015 р. після декількох етапів доопрацювань Президент вніс законопроект³³ до Парламенту.

22 грудня Парламент направив законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» до Конституційного Суду з метою проходження контролю на дотримання положень статей 157, 158 Конституції України (у подальшому проект отримав позитивний висновок і був попередньо схвалений Парламентом 2 лютого 2016 р.).

32 Проект змін до Конституції України в частині правосуддя // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/13>.

33 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Процедурні питання зміни Конституції в частині судової реформи загалом відповідають європейським стандартам.

Щодо оцінки змістовної частини судової реформи див. розділ II під назвою «Судова реформа».

1.3.9. Започаткування реформи у сфері конституційного забезпечення прав людини

У Конституційній Комісії активно розглядалися питання внесення змін до розділу про права і свободи людини Основного Закону. Робоча група з прав людини станом на 15 липня 2015 р. підготувала проект нової редакції Розділу II Конституції³⁴.

На початок грудня 2015 р. немає кінцевого варіанту проекту конституційних змін у цьому напрямку. Конституційні зміни щодо прав, свобод та обов'язків людини, громадянина йдуть найповільніше, проте відкрито, із належним залученням громадян до конституційного процесу. Зараз на базі Києво-Могилянської академії та в регіонах тривають громадські обговорення з метою розробки узгодженої редакції законопроекту про права людини.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Існуюча на сьогодні редакція законопроекту потребує доопрацювання, суспільного та експертного обговорення. Робота Конституційної Комісії в цьому напрямку триває. Поки що складно спрогнозувати, які саме з рекомендацій Ради Європи будуть враховані в остаточній версії законопроекту, а які ні.

Таким чином, наразі неможливо оцінити вплив напрацювань щодо реформи у сфері конституційного забезпечення прав людини на втілення рекомендацій органів Ради Європи.

1.4. Загальна оцінка прогресу реформи

Упродовж 2014 р. відбулися одразу кілька подій, що негативно вплинули на втілення рекомендацій органів РЄ і як наслідок відобразилися на Спідометрі конституційної реформи. Насамперед зна-

34 Проект Розділу II Конституції, підготовлений Робочою групою з прав людини станом на 15.07.2015 // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/9>.

чний негативний ефект пов'язаний з прийняттям «диктаторських законів від 16 січня 2014 р.». Надалі відбулося прийняття Закону «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» у сумнівний під кутом зору права способ. Незважаючи на те, що це рішення було виправдано під політичним і моральним кутом зору, воно зумовило погіршення виконання рекомендацій органів РЄ.

2014 рік відзначився також двома фальшстартами конституційної реформи – втратою часу, що стало на заваді швидкій та успішній конституційній реформі в Україні. Це пов'язано з помилковою організацією процесу проведення конституційної реформи. Суб'єкти ініціювання конституційної реформи не врахували установчий характер реформи та відповідно не забезпечили участь громадян у процесі оновлення Конституції.

Як наслідок у 2014 році відбувся регрес у конституційній сфері. Показники Спідометра впали на 10 пунктів і станом на 1 січня 2015 р. стояли на позначці +4 (зі ста можливих).

2015 р. був більш вдалим для конституційної реформи, ніж попередній. Рух уперед пов'язаний зі створенням і діяльністю Конституційної Комісії. Позитивним кроком стала розробка законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», внесення його Президентом до Парламенту, позитивний висновок Конституційного Суду на нього, та попереднє схвалення законопроекту Парламентом.

Ще одним кроком вперед стала реєстрація законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» і скерування його до Конституційного Суду для надання висновку.

Водночас конституційні зміни щодо вдосконалення конституційного закріплення прав людини, громадянина ще напрацьовуються робочою групою Конституційної Комісії.

Четвертий головний напрямок конституційної реформи – баланс гілок влади в межах парламентсько-президентської форми правління до цього часу чекає свого старту.

Отже, конституційна реформа рухається нерівномірно. Фактично з чотирьох коліс нашої машини почали рух три. Вони рухаються з різною швидкістю, а четверте колесо взагалі стоїть на місці. Як наслідок, у 2015 р. Спідометр конституційної реформи зумів лише

відновити втрачені у минулому році позиції і зовсім трохи просунути-сь вперед (17 пунктів станом на 1 січня 2016 р.). Подальший прогрес конституційної реформи цілковито залежатиме від прийняття напрацьованих проектів у Парламенті.

Рекомендації

Основними завданнями, які стоять перед сучасним конституційним процесом, є:

- підвищення суспільного авторитету Конституції шляхом проведення конституційної реформи відкрито та прозоро, з максимальним залученням громадянського суспільства на всіх її етапах;
- забезпечення дієвості Конституції – фактично функціонуючий механізм державної влади має відповідати конституційно встановленому механізму державної влади;
- конституційні права мають гарантуватися державою, а не бути декларацією;
- створення умов для проведення глибокої децентралізації публічної влади;
- досягнення балансу гілок влади в межах парламентсько-президентської форми правління ;
- закріплення статусу Уряду, який би надав можливість ефективно розробляти та впроваджувати державну політику; забезпечення єдності державної політики;
- побудова незалежної судової системи з оновленням суддівського корпусу;
- встановлення авторитетного незалежного Конституційного Суду із заміною суддів, які проголосували за зміну Конституції в неконституційний спосіб у 2010 р.;
- ліквідація радянської прокуратури та конституційне закріплення служби державного обвинувачення, основною функцією якої є підтримка державного обвинувачення в межах кримінального процесу.

Крім змісту майбутніх конституційних змін, не менш важливим питанням є як проходитиме конституційна реформа. Цього разу її

необхідно провести професійно, відкрито, прозоро на засадах верховенства права. Чергова зміна Конституції у політико-правовий спосіб призведе до загострення конституційної кризи, а відтак і до непередбачених негативних наслідків для суспільства. Тому текст конституційних змін має виходити з суспільного інтересу, а не тимчасових політичних інтересів. До обговорення конституційних змін потрібно максимально на всіх етапах залучати громадян.

Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови справедливого правління, а чи знову піде по черговому колу безправ'я.

Теоретично можливі два варіанти проведення конституційної реформи:

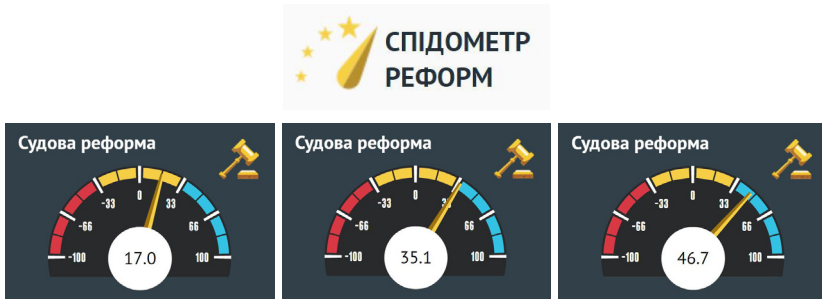
- *внесення змін до Конституції Парламентом у порядку, визначеному у її Розділі XIII.* Недоліками цього варіанту є низька спроможність існуючого політикуму домовитися і провести конституційну реформу в інтересах суспільства та держави, а не своєї політичної сили;
- *ухвалення нової Конституції.*

Ураховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає прийняття нової Конституції, що можливе двома легітимними способами:

- після внесення змін до розділу XIII Конституції Парламентом (з наступним ухваленням на всеукраїнському референдумі) з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції органом установчої влади. Як і в попередньому варіанті головним недоліком є малоймовірність політичних домовленостей провести конституційну реформу в інтересах суспільства;
- через законодавче визначення порядку розробки проекту нової Конституції органом установчої влади та затвердження її всеукраїнським референдумом (йдеться про прийняття Парламентом законів «Про порядок прийняття нової Конституції України» та «Про всеукраїнський референдум»).

2. СУДОВА РЕФОРМА

(автори розділу – Р.Куйбіда, М.Середа)



2.1. Передумови

Україна після здобуття незалежності успадкувала судову систему від СРСР, де вся влада належала комуністичній партії. Поступово центр влади з комуністичної партії змістився в бік політичної влади (Президент, Уряд, Парламент), яка виникла на базі партійних органів, зі збереженням ними впливу на судову систему. До залежності судів від інших гілок влади додалася корупція.

За часів Президента Януковича внаслідок так званої «судової реформи» 2010 р. значно посилилася залежність судів і суддів від політичної влади. Янукович створив розгалужену систему впливів на судову систему з декількома центрами впливу, які іноді конкурували між собою. Водночас така конкуренція не заважала реалізації основних інтересів Януковича – зміцненню своєї влади та зростанню власності своєї сім'ї. Ключовими центрами впливу були Адміністрація Президента, Парламент і сам Янукович та його старший син Олександр – «успішний» власник багатьох бізнесів, які за часів президентства Януковича зросли у багато разів.

Було досягнуто повного контролю над суддівським самоврядуванням у цілому. З'їзд суддів відбувався за заздалегідь розробленим сценарієм, без особливих обговорень і дискусій, наперед заготовлені рішення приймалися майже одноставно.

Ключові кадрові органи в судовій системі – Вища кваліфікаційна комісія суддів і Вища рада юстиції були цілком лояльними до Яну-

ковича і його оточення. У Вищій раді юстиції були представлені різні центри впливу, але так чи інакше вони залежали від Президента (Портнов) і пропрезидентської більшості у Верховній Раді (Ківалов).

До відання Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції віднесено вирішення питання про дисциплінарну відповідальність суддів. Підстави для такої відповідальності виписані у такий спосіб, що до дисциплінарної відповідальності можна притягнути будь-якого суддю. Наприклад, у 2010 р. змінами до процесуальних кодексів скоротили строки розгляду справ. В умовах великого навантаження на суддів дотримання цих строків без шкоди для якості правосуддя практично неможливе. Тому практично кожного суддю можна було звинуватити / притягнути до відповідальності за порушення строків розгляду справ. Процедури дисциплінарного провадження мали обвинувальний характер. Як свідчать результати громадського моніторингу практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності³⁵, така практика була непослідовною і часто мала ознаки вибіркового переслідування.

Усе це мало стримуючий вплив на суддів і змушувало їх самотійно цензурувати свої рішення, навіть за відсутності будь-якої вказівки щодо конкретного результату вирішення судової справи.

За реформою 2010 р. голови судів формально втратили чимало повноважень, через які раніше вони впливали на суддів. Щоправда, судді і далі сприймали голів судів як представників «центру», оскільки з 2010 р. – до квітня 2014 р. призначала голів судів (і їхніх заступників) Вища рада юстиції за поданням ради суддів загальних судів, ради суддів господарських судів або ради суддів адміністративних судів. Таке повноваження Вищої ради юстиції було визначено законом, однак Конституція у виключному переліку повноважень цього органу не містить такої функції. Конституційний Суд відмовився розглядати питання про неконституційність цього положення закону.

Як свідчить практика, ради суддів відповідних судів, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Президент і Верховна

35 «Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики» / Куйбіда Р., Серeda М. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. – 72 с. // http://pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf.

Рада діяла цілком злагоджено (синхронно) у вирішенні кадрових питань і призначенні голів судів і їхніх заступників. Дуже часто головою суду і його заступниками призначали суддів, які незадовго перед цим були переведені з іншого суду (найчастіше з Донбасу – регіону, де свого часу Янукович тривалий час очолював обласну державну адміністрацію).

Судді боялися, що у разі невиконання «прохань» з боку голів судів стосовно розгляду конкретних справ до них можуть бути застосовані механізми відповідальності через Вищу раду юстиції або Вищу кваліфікаційну комісію суддів. Крім того, саме за поданням голови суду збори суддів відповідного визначали спеціалізацію суддів. Отже, голова суду міг ставити на розгляд важливих категорій справ особливо довірених суддів.

Голова суду міг втручатися у розподіл справ. За законом, розподіл справ здійснював комп'ютер. Але Рада суддів України передбачила, що у разі відпустки судді або перебування на лікуванні, розподіл проводиться повторно без застосування комп'ютера. На практиці повторний розподіл робив голова суду в ручному режимі.

Ще одним засобом для збереження лояльності суддів є використання проти суддів наявної у правоохоронних органах компрометуючої інформації, яка може загрожувати кримінальною відповідальністю. Правоохоронні органи утримувалися від кримінального переслідування таких суддів, поки вони залишалися лояльними.

Під час подій на Майдані суди відіграли важливу роль у придушенні протестів. Рішення, які вони приймали, були відверто свавільними і скоординованими з адміністрації Януковича.

2.2. Очікування щодо реформи

Відповідно до результатів національного опитування (листопад 2015 р.) лише 3.1 % громадян довіряють судовій системі³⁶. Рівень

36 Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007, 2009, 2011 та 2015 pp. // http://uniter.org.ua/upload/files/PDF_files/Anticorr-survey-2015/CorruptionFULL_2015_Ukr_for%20public.pdf.

довіри до судової влади є найнижчим серед гілок влади в усіх регіонах України³⁷.

Серед основних проблем, які створюють недовіру до судової системи, громадяни назвали: поширеність корупції серед суддів (65.5 %), залежність суддів від олігархів (40.1 %) і політиків (33.8 %), ухвалення суддями замовних рішень (34 %), поширеність кругової поруки в судовій системі (29.8 %).

Соціологи також відзначають високий запит у суспільстві на значні реформи у судовій владі: 47.3 % виступають за радикальні зміни, 31.3 % вважають, що такі зміни мають бути серйозними, і лише 8% громадян надає перевагу частковим і обережним змінам³⁸. Підтвердженням рішучих настроїв громадян є підтримка двох петицій до Президента України щодо проведення судової реформи. Понад 25 тисяч громадян підписали петицію про повне оновлення суддівського корпусу за прикладом патрульної поліції³⁹, а також петицію про термінову люстрацію суддів і прокурорів та публікацію результатів⁴⁰.

Експерти поділяють погляди громадян щодо термінової потреби у проведенні судової реформи. 80% опитаних експертів вважають реформу судової системи та інших органів правопорядку найголовнішими завданням для України, при цьому стільки ж респондентів підтримують радикальні і термінові зміни в судовій системі⁴¹.

79 % опитаних бізнесменів також висловили невдоволення ситуацією у судовій системі. Серед усіх державних органів найменш ефективними інвестори назвали судові органи, поряд з фіскальною службою⁴².

37 Національне опитування громадської думки щодо демократичних та економічних реформ, судової реформи та щодо впровадження Закону України «Про очищення влади» (липень 2015 року) // http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration_UKR.pdf, http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration_ENG.pdf.

38 Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // Вказ. джерело..

39 Петиція № 22 / 00538-en // <https://petition.president.gov.ua/petition/5381>.

40 Петиція № 22 / 000256-en // <https://petition.president.gov.ua/petition/256>.

41 Результати експертного опитування «Оцінка концепції судової реформи», Міжнародний центр перспективних досліджень (вересень 2015 р.) // http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/sudova_reforma_anal_z_derzh_r_shen.pdf.

42 Результати Індексу інвестиційної привабливості Європейської Бізнес Асоціації (2 квартал 2015 р.) // http://www.eba.com.ua/static/indices/iai/Index_28_eng_2015.pdf.

На жаль, недовіра до системи правосуддя та зволікання з проведнням судової реформи зумовлює високий рівень виправдання самосуду в українському суспільстві (біля 47%). Так, 12% населення поділяють думку, що «самосуд в наших умовах є єдиним способом покарати злочинців». 35% населення вважають, що самосуд, хоч і неприпустимий, але в деяких випадках може бути виправданий. Проти самосуду за будь-яких умов налаштовані 46% населення⁴³.

Щодо суддів, то їхні стримані оцінки показують низьку готовність до змін і демонструють величезну прірву з очікуваннями суспільства. 67% суддів не підтримують люстрацію в будь-якому вигляді⁴⁴. Результати опитувань суддів, експертів і громадян збігаються лише в підтримці ідеї щодо подолання політичних впливів.

2.3. Знакові події 2014-2015 років

2.3.1. Посилення ролі Парламенту, його комітету з питань правосуддя

23 лютого 2014 р. серед революційних рішень, прийнятих відразу після втечі Януковича, Парламент ухвалив закон, яким на Верховну Раду і, зокрема, на парламентський комітет з питань верховенства права і правосуддя було покладено значні повноваження щодо вирішення кадрових питань у судовій системі⁴⁵.

Закон встановив, що Вища рада юстиції може прийняти будь-яке рішення у межах своєї компетенції лише за наявності попередніх висновків Комітету Верховної Ради з питань верховенства права і правосуддя, які є обов'язковими. Фактично, Вища рада юстиції перетворилася на орган з повноваженнями англійської королеви, що прямо суперечить європейським стандартам.

43 Громадська думка населення України: протестні настрої в період кризи (липень 2014 р.) // http://www.dif.org.ua/en/publications/press-relizy/gromadska-dumka_1439554738.htm.

44 Аналітичний звіт за результатами загальнонаціонального та експертного опитування на тему: «Судова реформа: точки напруги» // http://pravo.org.ua/files/Analitychniy_zvit_Deminiatsiyy.doc.

45 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судустрою і статусу суддів» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769-18>.

Закон також повернув парламентському комітету з питань верховенства права і правосуддя повноваження попередньо розглядати питання обрання суддів і їх звільнення перед винесенням їх до сесійної зали Парламенту (комітет втратив це повноваження у 2010 р., щоб забезпечити церемоніальну роль Парламенту у вирішенні питань обрання суддів і їх звільнення).

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Прийняття Закону хоч і мало політичні виправдання (повна недовіра до складу Вищої ради юстиції, сформованого за часів президентства Януковича), але мало негативний вплив на виконання рекомендацій органів Ради Європи (-2 до показників Спідометра). Закон посилив політичний вплив Парламенту на розвиток кар'єри судді, узалежнив рішення Вищої ради юстиції від відповідного парламентського комітету. Водночас на практиці закон практично не застосовувався, оскільки невдовзі Парламент взагалі припинив повноваження членів Парламенту.

2.3.2. Зміцнення суддівського самоврядування з прийняттям Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»

8 квітня 2014 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»⁴⁶. Закон заклав нові можливості для суддівського самоврядування, запроваджував елементи люстрації (звільнення суддів з адміністративних посад) та передбачав проведення перевірок на предмет порушення присяги щодо визначених категорій суддів.

За новим законом, з'їзд суддів України мав формуватися з розрахунку один делегат від двадцяти суддів. А це – біля 400 делегатів замість 96, як було раніше. Нова Рада суддів України складалася з 40 членів (до цього – лише 11 членів), пропорційно представлених від суддів усіх рівнів та спеціалізацій.

З набранням чинності закону усі голови судів, їхні заступники втратили ці посади, хоч і залишилися суддями. Колективи суддів у кожному суді отримали право самі обирати голову суду і його заступників. Водночас закон не встановив запобіжників,

46 Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.

щоб звільнені голови судів, їхні заступники не повернулися на ці посади. Тому у біля 80 % судів судді призначили тих самих голів судів.

Для перевірки суддів, які були причетні до заборон мирних зібрань під час подій на Майдані та репресій до їхніх учасників, Законом «Про відновлення довіри до судової влади» створено при Вищій раді юстиції тимчасову спеціальну комісію. Тимчасова спеціальна комісія проводила перевірку заяв стосовно таких суддів і приймала висновки про наявність ознак порушення присяги або відсутність таких ознак. Висновки передавали до Вищої ради юстиції, яка відповідно до Конституції уповноважена вирішувати питання щодо внесення подання про звільнення з посади судді.

Щоб заблокувати діяльність тимчасової спеціальної комісії, колишні члени Парламенту, наближені до Януковича, оспорили Закон «Про відновлення довіри до судової влади» в Конституційному Суді, а також намагалися нівелювати деякі його досягнення за допомогою окремих законопроектів. Деякі судді, які підпали під перевірку, через підставних осіб за допомогою оскарження в судах призначення окремих членів Комісії, оспорожуючи її повноважність, також намагалися заблокувати її діяльність. Тепер деякі судді оскаржують висновки Комісії, аби зупинити розгляд питання у Вищій раді юстиції.

З огляду на суспільно-політичну значущість, закон став об'єктом прискіпливої уваги європейських інституцій. Детальніше про ступінь врахування рекомендацій експертів Ради Європи у положеннях Закону можна дізнатись з юридичного висновку «Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»: європейські стандарти і виклики застосування»⁴⁷.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Прийняття Закону позитивно вплинуло на виконання трьох рекомендацій органів Ради Європи (+2 до показників Спідометра). Закон значно зміцнив систему суддівського самоврядування запровадивши більш пропорційний спосіб представництва суддів різних

47 Куйбіда Р., Сироїд О. Юридичний висновок на «Закон України про відновлення довіри до судової влади»: європейські стандарти і виклики застосування // http://pravo.org.ua/files/Sud/Opinion_Law_On_Restoration_of_Trust_RK_OS_UKR_final.pdf.

інстанцій та спеціалізацій в органах суддівського самоврядування. Він також виконав рекомендацію щодо відмови від обов'язкового запрошення Міністра юстиції та Міністра фінансів на засідання Ради суддів України.

2.3.3. Розпуск Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та блокування формування нового складу цих органів

Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» у квітні 2014 р. припинив повноваження членів Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, оскільки ті були складовою системи узурпації влади за часів Президента Януковича.

Проте формування нового складу цих органів зустріло сильний опір представників колишньої політичної і судової еліти.

Попередній голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів, всупереч закону, відновив діяльність попереднього її складу, і комісія навіть взялася за дисциплінарні провадження щодо суддів, які ухвалювали рішення щодо учасників мирних протестів (за допомогою закриття дисциплінарних проваджень щодо таких суддів або доган попередній склад цього органу хотів запобігти звільненню цих суддів). Приводом для відновлення роботи органу стало сумнівне судове рішення у трудових відносинах, яким суд зобов'язав голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів розглянути заяву про звільнення одного з працівників апарату цього органу. Таким чином суд визнав голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів повноважним. Одночасно кишеньковою організацією «Ніхто крім нас», яку пов'язують із спецслужбами, було організовано нечисельний пікет під комісією з транспарантами «Дійте!», «Вимагаємо люстрації». Також з метою легалізації своєї діяльності було створено громадську раду, куди включили як авторитетних людей, так і науковців із сумнівною репутацією.

«Відроджена» таким сумнівним чином Вища кваліфікаційна комісія суддів прийняла рекомендації щодо переведення суддів, а також винесла догани деяким суддям, які були під загрозою звільнення за порушення присяги у зв'язку з їх участю у свавільному придушенні протестної активності громадян (це мало би запобігти їх звільненню).

Протягом літа-осені 2014 року було сформовано новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка розпочала свою роботу у грудні 2014 року. Новий склад цього органу, так само як і Президент та Парламент, не визнав рішень «самозваного» складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, повноваження якого були припинені законом.

Лише 25 грудня 2014 р. вдалося провести перше засідання нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Що ж до Вищої ради юстиції то її новий склад було сформовано лише у першій половині 2015 року (див. п. 2.3.11 цього Звіту). До того призначення членів цього органу від з'їзду адвокатів та з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів були заблоковані в судах за допомогою позовів окремих членів попереднього Парламенту.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Відповідно до рекомендацій Консультативної ради європейських суддів рада юстиції (суддів) має працювати безперервно, її члени не мають змінюватися в один і той же час. Таким чином, тривалий вимушений «простій» Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії негативно відобразився на реалізації цієї рекомендації.

2.3.4. Відхилення змін до Конституції, внесених екс-Президентом Януковичем

3 липня 2014 р. Верховна Рада відхилила законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів»⁴⁸, внесений за часів Президента Януковича. Проект отримав загалом позитивний висновок Венеційської комісії. Зокрема, він передбачав усунення Верховної Ради від формування суддівського корпусу, збільшення вікового цензу для зайняття посади судді, встановлення мережі судів загальної юрисдикції на рівні закону, включення принципу автоматичного розподілу справ до основних принципів суддівського провадження. Проект також забезпечував склад Вищої ради юстиції, більшість у якій станов-

48 Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» № 2522а // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765.

лять судді обрані суддями, що відповідає європейським рекомендаціям⁴⁹.

Водночас українські експерти негативно оцінювали можливі наслідки прийняття законопроекту. Критика проекту ґрунтувалася на тому, що він лише формально відповідав європейським стандартам. Без реформування системи суддівського самоврядування, проект й надалі залишав можливою ситуацію, коли членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів відбиратимуть в Адміністрації Президента. Також остаточне вирішення кадрових питань в судовій системі замикалося на Президентіві.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Відмова Верховної Ради приймати законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» мала негативний вплив на виконання рекомендацій (-8 до показників Спідометра). Тією чи іншою мірою законопроект мав вплив на виконання десятиох важливих рекомендацій органів Ради Європи. Однак зміни, запропоновані законопроектом, фактично могли лише посилити залежність суддів від Президента, оскільки саме від його рішень залежав би кожен крок у кар'єрі судді.

2.3.5. Прийняття Закону «Про очищення влади»

16 вересня 2014 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про очищення влади»⁵⁰. Незважаючи на те, що механізми відновлення довіри до судової влади уже стали предметом регулювання іншого закону, Закон «Про очищення влади» поширив процедуру люстрації також і на суддів. Автори законопроекту пояснили необхідність такого кроку тим, що попередній закон довів свою неефективність, а його норми не дозволяли заборонити люстрованому судді обіймати посаду в державному апараті.

17 листопада 2014 р. Пленум Верховного Суду вніс подання до Конституційного Суду щодо неконституційності окремих положень закону. Судді вважали неконституційним те, що начебто вони зазна-

49 Висновок Венеційської комісії на проект Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» №722/2013 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e).

50 Закон України «Про очищення влади» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

ють подвійного покарання за свої дії. Крім того, Верховний Суд вважав, що люстрація без перевірки рішень на предмет законності є порушенням Конституції⁵¹.

Негативну оцінку положень закону «Про очищення влади» в частині люстрації суддів надала Венеційська комісія. На думку експертів комісії, якщо попередній закон продемонстрував свою неефективність, його необхідно скасувати та замінити новим. В остаточному висновку щодо закону «Про очищення влади» комісія рекомендувала вилучити суддів з-під дії законодавства про люстрацію, зберігши дію Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»⁵².

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Прийняття Закону «Про очищення влади» негативно вплинуло на виконання рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері (-1 до показників Спідометра). Згідно з однією з рекомендацій, у разі проведення люстрації суддів вона повинна регулюватися єдиним законодавчим актом. На практиці закон не було застосовано для звільнення суддів за ухвалені ними рішення.

2.3.6. Підписання Коаліційної угоди та проведення першого засідання нової Верховної Ради

27 листопада 2014 р. відбулося перше засідання Верховної Ради VIII скликання. Того ж дня депутати п'яти фракцій Верховної Ради підписали Коаліційну угоду, в якій взяли на себе публічні зобов'язання, зокрема, з проведення судової реформи. Угода, серед іншого, передбачала:

51 Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 частини першої, пункту 2 частини другої, пункту 13 частини другої, частини третьої статті 3 Закону України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII «Про очищення влади» та звернення до Президента України, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра України щодо приведення у відповідність із міжнародними стандартними у галузі судочинства, прав та свобод людини, Конституцією Україною, положеннями чинного законодавства України Закону України «Про очищення влади» № 8 // [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/77D6430312BF3285C2257D95002C5F9C](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/77D6430312BF3285C2257D95002C5F9C).

52 Висновок Венеційської комісії на Закон України «Про очищення влади» № 788/2014 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD\(2015\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C-DL-AD(2015)012-e).

- добір на суддівські посади лише за конкурсом, на основі об'єктивних критеріїв;
- запровадження участі громадськості в процесі добору на посаду судді;
- усунення політичних органів від вирішення питань щодо кар'єри судді;
- запровадження критеріїв доброчесності, відповідність яким буде обов'язковою умовою для зайняття посади судді;
- встановлення чіткої процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, розширення переліку дисциплінарних санкцій щодо судді;
- формування Верховного Суду та Конституційного Суду з визнаних фахівців в галузі права на основі обговорення кандидатур;
- формування та роботи Вищої ради юстиції та кваліфікаційної комісії суддів на основі європейських стандартів;
- вжиття заходів, через перехідні положення до Конституції, щодо оновлення суддівського корпусу⁵³.

Проведення першого засідання нового складу Верховної Ради означало також неприйняття низки законодавчих ініціатив, що стосувалися судової реформи та перебували на розгляді українського Парламенту. Відповідно до законодавства всі законопроекти зареєстровані і не розглянуті попереднім складом Верховної Ради вважаються неприйнятими.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Проведення першого засідання Верховної Ради нового скликання та підписання Коаліційної угоди мало різноспрямований вплив на виконання рекомендацій європейських інституцій. Так, зняття з розгляду законопроектів мало швидше негативний ефект, оскільки чимало із зареєстрованих проектів були спрямовані на виконання рекомендації органів Ради Європи. Зокрема, так і залишився нерозглянутим законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення заходів з відновлення довіри до судової

53 Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

лади». Проект, серед іншого, передбачав впровадження мінімально необхідних змін у системі дисциплінарної відповідальності суддів, які впливали з рішення Європейського суду у справі «Олександр Волков проти України». Водночас підписання Коаліційної угоди справило позитивний вплив: у ній відображено зобов'язання виконати 19 рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері.

Таким чином, ці події у сукупності незначним чином покращили показники Спідометра судової реформи (+1 до показників).

2.3.7. Прийняття Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»

17 грудня 2014 р. група народних депутатів зареєструвала законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації і функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів»⁵⁴. Проект готувався експертами громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»⁵⁵ спільно з Міністерством юстиції України. Під час його підготовки експерти намагалися максимально врахувати рекомендації органів Ради Європи.

26 грудня 2014 р. Президент України зареєстрував законопроект «Про забезпечення права на справедливий суд»⁵⁶. Президентський проект закону стосувався, зокрема, питань добору суддів, їхньої переатестації, кваліфікаційних класів суддів, системи дисциплінарної відповідальності суддів.

За змістом президентський проект був альтернативним щодо депутатського. Незважаючи на те, що обидва проекти виконують значну кількість рекомендацій європейських інституцій, вони мали значні розбіжності. Президентський законопроект, зокрема, зберігав можливості політичного впливу на суддів і навіть, всупереч

54 Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів» №1497 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52976.

55 Реанімаційний пакет реформ – це об'єднання експертів різного спрямування, задля розроблення невідкладних реформ. Виникло на початку 2014 р. відразу після Революції Гідності.

56 Проект Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» №1656 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53217.

Конституції, збільшував такі можливості для Президента. Детальніше про ключові відмінності президентського і депутатського законопроектів можна довідатися ознайомившись з порівняльною таблицею, підготованою експертами громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»⁵⁷. Ступінь урахування європейських стандартів в проєкті Президента був суттєво нижчим, ніж в альтернативному депутатському законопроекті.

13 січня 2015 р. Верховна Рада прийняла у першому читанні обидва законопроекти щодо судової реформи. Під час доопрацювання до другого читання за основу було взято все-таки президентський законопроект, урахувавши у ньому деякі положення з депутатського.

12 лютого цього ж року Парламент ухвалив Закон «Про забезпечення права на справедливий суд», більшість положень якого набули чинності 28 березня 2015 р.⁵⁸. Профільний комітет «розглянув» близько 4 тисяч поправок, поданих до законопроекту, лише за одне засідання. Фактично порівняльну таблицю готували до другого читання в Адміністрації Президента.

Закон переважно врахував рекомендації органів Ради Європи у судовій сфері, окрім тих, що дозволили б обмежити політичний вплив Президента та Верховної Ради (детальніше про ступінь врахування європейських рекомендацій – у довідці про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд»)⁵⁹.

Здобутками закону «Про забезпечення права на справедливий суд» можна назвати:

- запровадження конкурсного порядку добору суддів на всі посади;
- збільшення часу спеціальної підготовки майбутніх суддів до одного року;

57 Законопроекти 1656 та 1497 – ключові відмінності // <http://img.pravda.com/files/3/e/3e9bcaa-zakonoproekty.pdf>.

58 Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» // <http://www.pravda.com.ua/news/2015/10/30/7086948>.

59 Довідка про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд», Центр політико-правових реформ // http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114.

- започаткування конкурсного порядку формування Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів;
- забезпечення прямого оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду і розширення підстав для такого оскарження;
- урахування в кар'єрі судді його попередньої діяльності, різнопланова інформація про яку акумулюється в суддівському досьє;
- запровадження системи регулярної оцінки суддів різними суб'єктами, у тому числі підготовленими представниками громадських об'єднань за результатами моніторингу судових процесів;
- посилення змагальності дисциплінарної процедури і запровадження шести дисциплінарних стягнень замість двох;
- запровадження простішої системи органів суддівського самоврядування, з'їзд суддів формуватиметься не у центрі, а знизу – зборами суддів відповідних судів;
- надання можливості вести відеозапис засідань без спеціального дозволу суду;
- включення до реєстру судових рішень текстів усіх судових рішень і окремих думок суддів.

Водночас закон містить і чимало недоліків:

- збереження за Президентом повноважень, які не передбачені Конституцією і дають можливість впливати на суди і суддів: правом ліквідовувати суди, повноваженням приводити суддів до присяги, переводити суддів з одного суду до іншого (по горизонталі), наділення повноваженням підписувати посвідчення головам судів і їхнім заступникам, до обрання яких Президент не має жодного стосунку;
- збереження за Парламентом повноваження переводити суддів, яке не передбачено Конституцією, а за парламентським комітетом – розглядати це питання, а також питання про безстрокове обрання судді на своєму засіданні;
- невизначеність підстав для відмови судді у безстроковому обранні;

- нечіткість підстав для звільнення за порушення присяги («вчинення дій, які порочать звання судді або принижують авторитет правосуддя», «недоброчесна поведінка судді»);
- збереження положень, які узалежнюють суддів від органів місцевого самоврядування (забезпечення службовим житлом), від служби безпеки (доплати за допуск до державної таємниці) тощо.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» виконав велику частину рекомендацій органів Ради Європи: враховано повністю – 27 рекомендацій, частково – 21. Однак кількість виконаних рекомендацій була б значно більшою у разі прийняття депутатського законопроекту.

Загалом реєстрація та прийняття законопроекту кардинально покращили втілення рекомендацій (+31 до показників Спідометра). Водночас, незважаючи на те, що закон набрав чинності 28 березня 2015 р., окремі його положення досі не втілені у життя. Зокрема, переатестація суддів Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, яка мала би закінчитися за 6 місяців після набрання чинності закону, так і не розпочалася у 2015 р.

2.3.8. Внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо визнання Римського статуту

16 січня 2015 р. група народних депутатів внесла до Парламенту законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо визнання положень Римського статуту»⁶⁰. Необхідність визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду Україною передбачена Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (стаття 8)⁶¹.

60 Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо визнання положень Римського статуту» № 1788 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53621.

61 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011, https://www.dropbox.com/s/6etxfsz847y8r3l/Association_agreement_full.pdf.

Водночас, швидше за все, Парламент не розглядатиме ці зміни, оскільки це питання є предметом регулювання комплексного проекту змін до Конституції у сфері правосуддя, внесеного Президентом (див. п. 2.3.12 цього Звіту).

Нагадаємо, що у попередньому скликанні Верховної Ради в травні 2014 вже вносився проект конституційних змін, необхідних для ратифікації Римського статуту, однак він так і не розглядався попереднім складом Парламенту⁶².

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Реєстрація законопроекту є кроком у напрямку визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на конституційному рівні, що є однією з рекомендацій Венеційської комісії (+1 до показників Спідометра).

2.3.9. Внесення законопроекту про зміни до Конституції щодо недоторканності депутатів і суддів

16 січня 2015 р. Президент ініціював законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів та суддів)»⁶³. 16 червня законопроект отримав позитивний висновок Конституційного Суду щодо відповідності положень законопроекту статтям 157 і 158 Конституції України⁶⁴. Нормами законопроекту передбачається скасування депутатської недоторканності, передання Вищій раді юстиції повноважень з позбавлення імунітету судді, зміна статусу імунітету судді з загального на функціональний, що відповідає рекомендаціям Венеційської комісії.

Щоправда семеро суддів Конституційного Суду висловили окрему думку, посилаючись, зокрема, на те, що Конституцію забо-

62 Проект Закону України «Про внесення змін до статті 124 Конституції України (щодо визнання положень Римського Статуту)» № 4873 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50903.

63 Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів та суддів)» №1776 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.

64 Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України // <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=276619>.

ронено змінювати в умовах воєнного або надзвичайного стану. На думку деяких суддів, проведення на Сході України АТО не дозволяє впроваджувати зміни до Конституції, оскільки за змістом ця операція є воєнною, а не антитерористичною.

Ймовірно, що розгляд законопроекту буде зупинено до прийняття комплексного проекту змін до Конституції у сфері правосуддя, внесеного Президентом (див. п. 2.3.12 цього Звіту). Адже відповідно до Конституції Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Реєстрація законопроекту відкриває можливості для виконання рекомендацій органів Ради Європи щодо звуження імунітету судді до функціонального та щодо передання Вищій раді юстиції повноважень з позбавлення імунітету судді (+1 до показників Спідометра).

2.3.10. Затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки

20 травня 2015 р. Президент затвердив Стратегію реформування судоустрою, судочинства, та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки⁶⁵. Стратегію і план дій щодо її впровадження розроблено за ініціативою та експертами Проекту ЄС «Підтримка реформи сектору юстиції в Україні». На впровадження Стратегії Україна може отримати кошти від Європейського Союзу, але поки що інформації про їх виділення немає.

Загалом заходи Стратегії, після коригування в Адміністрації Президента, звучать надто абстрактно. План дій більш конкретний, зосереджений на статусі судді, судочинстві, адвокатурі, прокуратурі, виконанні судових рішень, але радикальних змін не передбачає. Найбільш помітними заходами можуть стати запровадження електронного судочинства (забезпечить комунікацію судів і користувачів їхніх послуг щодо розгляду конкретних справ електронними

65 Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» № 276/2015 // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

каналами), і створення недержавної служби виконання судових рішень (державна виконавча служба сьогодні є монополістом у цій сфері, а тому працює вкрай неефективно).

Президент хотів перекласти імплементацію затвердженої ним Стратегії на Кабінет Міністрів, але уряд визначив механізм, за якого координувати впровадження має Рада з питань судової реформи при Президентові. Водночас Рада з питань судової реформи виявилася мало дієвим інструментом.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Затвердження Стратегії стало ще одним прикладом «публічної обіцянки» щодо виконання деяких рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері. Раніше такі обіцянки вже фіксувалися у тексті Коаліційної угоди, неодноразово лунали у публічних виступах Президента та інших політиків. Зазначимо, що порівняно з текстом Коаліційної угоди заходи, передбачені Стратегією, є менш конкретними. З огляду на це, затвердження Стратегії не вплинуло на показники Спідометра судової реформи.

2.3.11. Відновлення роботи Вищої ради юстиції

9 червня 2015 р. після більш як річної перерви відновила свою роботу Вища рада юстиції. Повноваження Вищої ради юстиції були припинені ще законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» 8 квітня 2014 р. Однак протягом тривалого часу за допомогою судових рішень було заблоковано формування нового складу Вищої ради юстиції. Зокрема, через суди було визнано неповноважними шість членів, призначених науковцями і адвокатами. Це перешкоджало початку діяльності Вищої ради юстиції. Новий склад цього органу розпочав роботу лише після того, як законом «Про забезпечення права на справедливий суд» у лютому 2015 р. формування нового складу Вищої ради юстиції було запущено спочатку.

Незважаючи на загалом позитивний ефект на виконання європейських рекомендацій у поновленні роботи Вищої ради юстиції, є сумніви у здатності цього органу очолити процеси якісного оновлення суддівського корпусу. У її складі більшість суддів, призначених різними суб'єктами. Рішення щодо внесення подання про

звільнення судді з посади члени Вищої ради юстиції приймають таємним голосуванням. Ймовірно саме тому у Вищій раді юстиції не назбиралася достатня кількість голосів для звільнення декількох суддів, які з численними процесуальними порушеннями виносили рішення щодо учасників протестів.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Відновлення роботи Вищої ради юстиції позитивно вплинуло на виконання рекомендації щодо функціонування Вищої ради юстиції як постійно діючого органу (+0,5 до показників Спідометра).

2.3.12. Підготовка і внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо правосуддя

3 березня 2015 р. Президент створив як допоміжний орган Конституційну комісію з метою напрацювання узгоджених позицій щодо змін до Конституції⁶⁶. У межах комісії утворено робочу групу з питань правосуддя та суміжних правових інститутів.

Конституційна комісія підготувала законопроект щодо системи правосуддя. Він утілює низку європейських стандартів щодо безстрокового призначення суддів; усунення Парламенту від призначення і звільнення суддів; запровадження такого складу Вищої ради правосуддя (новий орган, який створюється замість Вищої ради юстиції), де більшість становитимуть судді, обрані судьями; обмеження суддівського імунітету до функціонального; звуження функцій прокуратури тощо.

Водночас за абстрактними формулами першої редакції законопроекту не вдалося приховати збереження і навіть посилення впливу Президента на суддів – у його компетенції сконцентровано повноваження щодо переведення суддів; окремі положення давали можливість тлумачити їх, як такі, що уповноважують Президента призначати голів судів і їхніх заступників. Також зберігалася чотириланкова система судів, а повноваження щодо кадрових питань у суддівському середовищі й надалі розпорозені між Вищою радою правосуддя і Вищою кваліфікаційною комісією суддів.

66 Указ Президент України «Про Конституційну Комісію» № 119/2015 // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.

24 липня Венеційська комісія дала попередній висновок на законопроект, підготовлений робочою групою Конституційної комісії⁶⁷. Вона позитивно відзначила: усунення Парламенту від призначення суддів; відмову від 5-тирічного випробувального терміну для суддів; відмову від «порушення присяги» як підстави для звільнення судді; забезпечення у складі Вищої ради правосуддя більшості суддів, обраних суддями. Але водночас висловила і низку критичних зауважень.

Під час доопрацювання Конституційна комісія у другій редакції законопроекту за порадою Венеційської комісії прибрала з тексту повноваження Президента звільняти суддів, а також встановила, що суди утворюються або ліквідуються лише на підставі закону, але тимчасово це повноваження здійснюватиме Президент.

Водночас Конституційна комісія у зауважованій формі зберегла повноваження Президента переводити суддів (по горизонталі і вертикалі), проігнорувавши рекомендацію Венеційської комісії про те, що після призначення будь-який зв'язок між суддею та політичним органом має бути обірваний. Також положення законопроекту зберігали чотириланкову судову систему, хоч Венеційська комісія у численних висновках закликала українську владу спростити судову систему. Так само зберігалася розпорошена система суддівських органів – Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Рада суддів. Раніше Венеційська комісія пропонувала створити один, але сильний орган.

Крім того, законопроект було доповнено положеннями про очищення суддівського корпусу. Повноваження тих суддів, яких було призначено на 5 років, мають бути припинені після закінчення цього терміну (більшість з них були призначені за часів президентства Януковича). Інших суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення.

Водночас у громадському середовищі було підготовлено альтернативний законопроект змін до Конституції, відомий як законопроект Реанімаційного пакету реформ. Пропозиції Реанімаційного пакету реформ полягали у заснуванні нової триланкової системи

67 Попередній Висновок Венеційської комісії стосовно пропонованих змін до Конституції України щодо правосуддя № 803/2015 // <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>.

судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожну суддівську посаду. Нова судова система передбачала відмову від аж чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). У зв'язку з децентралізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ мала би бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні біля 7000. Проект передбачив поетапне формування нових судів. Також проект повністю усував політичні органи від участі у вирішенні питань кар'єри судді.

4 вересня 2015 р. Конституційна комісія схвалила свій законопроект і вирішила знову направити його до Венеційської комісії. Водночас разом із законопроектом 9 вересня було надіслано також ті пропозиції з проекту Реанімаційного пакету реформ, які стосувалися механізму перепризначення суддів (відкриті конкурси на всі суддівські посади), як альтернативу механізму оцінювання всіх суддів.

26 жовтня 2015 р. Венеційська комісія ухвалила остаточний висновок щодо проекту конституційних змін⁶⁸. У висновку Комісія позитивно оцінила врахування рекомендацій щодо усунення впливу Президента на звільнення судді з посади та щодо надання можливості не менш як 45 народним депутатам звертатися до Конституційного Суду стосовно конституційності питань, які виносяться на всеукраїнський референдум. Водночас, комісія вкотре розкритикувала збереження чотириланкової судової системи та можливість Президента впливати на переведення суддів. Комісія також висловила і щодо можливості перезавантаження судової системи шляхом звільнення усіх суддів та відкриття конкурсу на суддівські посади. На думку комісії, звільнення усіх суддів, крім дуже виняткових випадків, таких як «конституційний дисконтинуїтет», не відповідає європейським стандартам. У разі реорганізації окремих судів, діючі судді повинні мати право взяти участь у конкурсі на нові посади або звільнитися. На думку українських експертів, таке формулювання відкриває шлях до оновлення суддівського корпусу

68 Висновок Венеційської комісії стосовно пропонованих змін до Конституції України щодо правосуддя, затверджених Конституційною Комісією 4 вересня 2015 р. № 803/2015 // <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD%282015%29027-e>.

шляхом заснування нових судів на заміну існуючих і значного оновлення суддівського корпусу⁶⁹.

30 жовтня 2015 р. Конституційна комісія ухвалила остаточний текст проекту змін до Конституції України⁷⁰. Комісія зрештою врахувала рекомендацію Венеційської комісії щодо усунення політичних впливів на процес переведення суддів. Водночас Президент тимчасово зберігатиме це право (на 2 роки) з міркувань національної безпеки, що Венеційська комісія визнала прийнятним з огляду на сучасні українські умови. Щодо оновлення суддівського корпусу, то у проекті передбачене обов'язкове проведення оцінювання усіх суддів, за результатами якого, суддю може бути звільнено. У разі ліквідації або реорганізації окремих судів суддя зможе або звільнитися з посади або подати свою кандидатуру на конкурс у новоутворений суд. Конституційна комісія також самоусунулась від однозначного вирішення питання щодо три- або чотириланкової судової системи. Це питання може бути вирішене на рівні закону.

10 листопада Національна рада реформ погодила проект змін до Конституції, а 25 листопада Президент вніс до Верховної Ради України проект змін до Конституції України (щодо правосуддя)⁷¹. Фінальна версія законопроекту містить чимало позитивних змін, зокрема вона:

- усуває вплив Верховної Ради на призначення і звільнення суддів, та створює передумови для збереження за Президентом лише повноваження щодо призначення суддів;
- змінює імунітет судді на функціональний та надає повноваження Вищій раді правосуддя позбавляти суддю імунітету;
- передбачає створення Вищої ради правосуддя, більшість членів якої складатимуть судді, що обрані судьями;
- передбачає визначення утворення, реорганізацію та ліквідацію судів законом;

69 Найдьонова В. Судова реформа на низькому старті. Чого бракує? // http://human-rights.org.ua/material/do_vidboru_novih_suddiv_potribno_zaluchati_aktivistiv_ta_zhurnalistiv.

70 Пропозиції робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України, Конституційна комісія // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/17>.

71 Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

- створює правові можливості для оновлення судового корпусу;
- звужує повноваження прокуратури та скасовує можливість Верховної Ради висловлювати недовіру Генеральному прокурору.

Автори альтернативного законопроекту – експерти Реанімаційного пакету реформ – підтримали внесений Президентом законопроект. Водночас наголосили, що без ухвалення пакету імплементаційних законів одночасно з конституційними змінами неможливо реалізувати ту судову реформу, яку очікує суспільство. Закони, зокрема, повинні передбачати втілення таких положень:

- установлення чітких строків переходу до триланкової системи та реорганізації судів вищого рівня;
- запровадження ефективних механізмів проведення оцінювання суддів і конкурсів та забезпечення участі громадськості у цих процедурах;
- визначення прозорого для суспільства порядку добору суддів Конституційного Суду, а також конкурсного добору кандидатів на посаду Генерального прокурора.

Водночас, експерти Реанімаційного пакету реформ не погодилися із двома положеннями президентського законопроекту – щодо необхідності запровадження монополії адвокатури на представництво в судах у положеннях Конституції (за наявності передумов і розвинутої адвокатури це можна зробити і законом), а також відстрочення ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду на три роки⁷².

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Проведення конституційної реформи у частині правосуддя є необхідним для виконання рекомендацій органів РЄ щодо судової сфери. Внесення Президентом до Парламенту проекту конституційних змін позитивно впливає на реалізацію 16 рекомендацій (+3 до показників Спідометра). Подальший прогрес у сфері реалізації судової реформи великою мірою залежатиме від прийняття цих змін і їх належного впровадження у життя.

72 Без пакету законів, які будуть ухвалені одночасно зі змінами до Конституції, судова реформа не буде ефективною // <http://rpr.org.ua/ua/news/2015-12/0/438>.

2.4. Загальна оцінка прогресу

Протягом 2014-2015 рр. суспільних очікувань щодо реформування судової системи виправдати не вдалося. У підсумку, рівень довіри до судової влади знизився навіть у порівнянні з часами Януковича. Перешкодами для проведення судової реформи став опір старих політичних еліт і підконтрольних їм судів і суддів, бажання нової влади скористатися з переваг «ручного» правосуддя для своїх потреб. Заважало і небажання змін значної частини суддівського корпусу.

Після Революції Гідності було створено можливості для самоочищення суддівського корпусу. Заради цих цілей Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» припинив повноваження Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, припинив повноваження голів судів та їх заступників, створив нові можливості для суддівського самоврядування та запровадив перевірку суддів, які ухвалювали судові рішення щодо учасників Майдану. Однак невдовзі після прийняття закону стало зрозуміло, що надії на самоочищення суддівського корпусу не виправдалися.

Не дав належного результату і Закон «Про очищення влади», зокрема судової. Серед іншого, Закон запровадив перевірку достовірності відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав) зазначеному у декларації. Однак перевірка є здебільшого формальною, тож судді легко її проходять.

Оскільки сподівання на самоочищення судової влади не виправдалися, в експертному та політичному середовищі почали обговорювати інші механізми оновлення суддівського корпусу, які б дозволили сформувати суспільну довіру до суду. Конкурували між собою дві ідеї, одна з яких полягала у переатестації всіх суддів, а інша – в оновленні суддівського корпусу через перехідні положення до Конституції України шляхом відкриття прозорого конкурсу на кожну посаду судді. Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» втілює ідею переатестації, яка, однак, залишається лише на папері.

У проекті змін до Конституції щодо правосуддя, поданому Президентом до Верховної Ради, йдеться про запровадження

обов'язкового проведення оцінювання щодо усіх суддів, за результатами якого, суддю може бути звільнено. Водночас у проекті існує можливість звільнення суддів і оголошення конкурсів у випадку реорганізації чи ліквідації окремих судів. Згідно з проектом, судді цих судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду. Таким чином, проект конституційних змін відкриває шлях до того, щоб оновити суддівський корпус.

Загальна оцінка прогресу у проведенні судової реформи відображена на Спідометрі судової реформи, який показує динаміку втілення рекомендацій органів Ради Європи. Спідометр показав зростання у + 8 балів (зі ста можливих) у 2014 р. та ще + 23 бали у 2015 р.⁷³. Зростання стало можливим насамперед завдяки тому, що Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» втілює багато з рекомендацій органів Ради Європи. Водночас після набуття чинності цим законом 28 березня 2015 р. за вісім місяців Спідометр показав зростання лише на 4 бали, що демонструє певний застій у проведенні судової реформи. Подальший прогрес у виконанні рекомендацій залежить від процесу змін до Конституції, без яких неможливе виконання багатьох рекомендацій європейських інституцій.

Слід також брати до уваги, що навіть повне виконання рекомендацій органів Ради Європи може не призвести до бажаних наслідків у вигляді відновлення суспільної довіри до судової системи. Зокрема, існує небезпека, що навіть у разі повного звільнення суддів від впливу політичної влади, суди продовжуватимуть функціонувати у закритій корпоративній системі, органи самоврядування якої повністю відтворюватимуть всі наявні проблеми у судівництві. Саме тому, на думку експертів, досягнення справжньої незалежності судової влади має супроводжуватися заходами з оновлення суддівського корпусу та заповнення суддівських посад юристами з незаплямованою репутацією на основі прозорого конкурсу.

73 «Спідометр «Україна-ЄС»: конституційна та судова реформи», Центр політико-правових реформ // http://eu.pravo.org.ua/uk/Spheres/view?sphere_id=1.

Висновки і рекомендації

За останні два роки законодавець створив певні передумови для реформування судів. У реформуванні здебільшого враховуються європейські стандарти і рекомендації.

Моніторинг за втіленням рекомендацій органів Ради Європи під час проведення судової реформи показав деякий прогрес – Спідометр реформ з 1 січня 2014 р. до 1 січня 2016 р. піднявся з 16 пунктів до 47.4 (зі ста можливих пунктів)⁷⁴.

Водночас законодавчі зміни не вирішили головного – судова система і далі залишається залежною від політичних впливів та враженою корупцією.

Як наслідок суспільство не відчуває реформ у цій царині. Корумпований в очах громадськості суддівський корпус чинить шалену протидію змінам і не використав створені законодавцем «м'які форми» самоочищення. Це дуже негативно позначається на довірі до судової системи, яку багато хто розглядає як основне гальмо реформ в Україні. Водночас високим у суспільстві є запит на радикальні зміни і тотальне очищення суддівського корпусу.

Для повноцінної судової реформи необхідно внести зміни до Конституції, проект яких подав на розгляд Парламенту Президент.

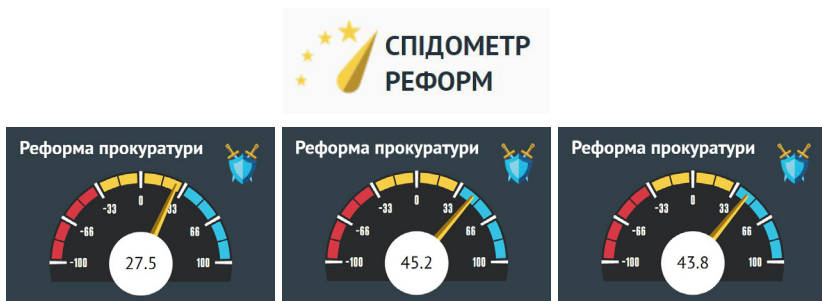
У зв'язку із заснуванням нової системи судів потрібно забезпечити оновлення суддівського корпусу повністю або принаймні в судах вищого рівня через конкурс на кожну суддівську посаду у нових судах. У конкурсі можуть взяти участь як чинні судді, так інші правники.

Також змінами до законодавства потрібно установити чіткі строки переходу до триланкової системи та реорганізації судів вищого рівня, запровадити ефективні механізми проведення оцінювання суддів і конкурсів та забезпечення участі громадськості у цих процедурах.

74 Спідометр судової реформи // http://eu.pravo.org.ua/en/spheres/view?sphere_id=1.

3. РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ

(автори розділу – О.Банчук, І.Дмитрієва)



3.1. Передумови

26 вересня 1995 р. Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру в інституцію, яка відповідала б європейським стандартам. Проте тривалий час модель української прокуратури залишалася застарілою, а зобов'язання – невиконаним.

Згідно з Конституцією України 1996 р., прокуратура була позбавлена двох «радянських функцій» – нагляду за дотриманням і застосуванням законів та попереднього слідства. Проте органи прокуратури протягом наступних років продовжували виконувати ці функції на підставі перехідних положень Конституції.

Крім надмірних повноважень, українська прокуратура була залежною від політичної влади, мала закриту процедуру доступу до професії, просування по службі, дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурорів зі служби. На практиці система прокуратури часто використовувалася для тиску на політичних опонентів або бізнес-конкурентів.

Як наслідок – рівень довіри до прокуратури з боку громадян невисокий. За даними опитування фонду «Демократичні ініціативи», індекс довіри населення України до судово-правової системи у 2011 р. був усього 2, 26 бала за 10-бальною шкалою (найнижчим серед європейських країн). Для порівняння: в Данії показник

довіри сягав 7,35 бала, Польщі – 4,26, Російській Федерації – 3,84. За даними того ж дослідження рівень довіри до органів прокуратури в Україні у 2012 р. становив 2,1 бала за 5-бальною шкалою (в той час як навіть до астрологів довіра була вищою – 2,4)⁷⁵.

За новими даними, рівень недовіри до прокуратури в Україні в 2015 р. зріс до -67%, що суттєво в порівнянні з -48% – в 2010-му⁷⁶.

З метою покращення ситуації вживалися спроби змінити прокуратуру, однак вони не носили комплексного характеру. Так, 12 липня 2001 р., під час «малої судової реформи», прокуратуру позбавили повноважень самостійно санкціонувати арешти та обшуки, здійснювати нагляд за законністю судових рішень, порушувати дисциплінарні провадження щодо суддів⁷⁷. З 2003 р. прокурори не здійснюють нагляду за виконавчим провадженням, а починаючи з 1 липня 2007 р. до МВС передано слідство щодо злочинів проти особи (15 статей Кримінального кодексу)⁷⁸. 13 квітня 2012 р. зміни до закону «Про прокуратуру»⁷⁹ суттєво обмежили повноваження прокурорів у некримінальній сфері. Проте цього було вочевидь недостатньо, аби докорінно змінити роботу прокуратури.

Кілька спроб провести комплексну реформу прокуратури здійснено в 2004 і 2009⁸⁰ роках, однак далі першого читання підготовлені з цією метою законопроекти не пройшли.

Робоча група Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, до складу якої входили представники Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, Микола Хавронюк, Роман Куйбіда, Олександр Банчук, розробила ще один проект

75 Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів влади // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262>.

76 Пиріг В. Українці не довіряють усім інститутам влади в країні, – опитування // http://zaxid.net/news/showNews.do?ukrayintsi_ne_doviryayut_usim_institutsiyam_vladi_v_krayini__opituvannya&objectId=1360742.

77 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2663-14>.

78 Закон України «Про внесення змін до статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/anot/965-16>.

79 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4652-17/print1447161621411987>.

80 Проект закону «Про прокуратуру» // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?p-f3516=2491&skl=7.

закону «Про прокуратуру»⁸¹. Восени 2013 року він був прийнятий Верховною Радою у першому читанні й отримав схвалення Венеційської комісії, Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, у спільному висновку яких від 11-12 жовтня 2013 року⁸² зазначалося, що в законопроекті «закладено досить міцну основу у відповідності до європейських стандартів і потреб сучасної системи кримінальної юстиції... Проект Закону є хорошою основою для завершення реформи прокуратури». Однак і після цього профільний Комітет Верховної Ради не поспішав з підготовкою законопроекту до другого читання.

Відповідно до очікувань експертів внаслідок конституційної реформи прокуратура мала б фактично вийти із системи захисту прав людини. Щодо нагляду за дотриманням законів, то це має бути функцією місцевих державних адміністрацій, а не прокуратури. Фактично функції прокуратури повинні зосередитись у сфері кримінальної юстиції.

3.2. Знакові події 2014 – 2015 років

3.2.1. Відновлення загального нагляду прокуратури на конституційному рівні

Завершення Революції гідності ознаменувалося ухваленням Парламентом 21 лютого 2014 р. Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Фактично відбулося повернення до тексту Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Внаслідок цього рішення в статтю 121 Конституції повернулася додаткова, п'ята функція прокуратури у вигляді «нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».

81 Проект закону «Про прокуратуру» // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.

82 Висновок Венеційської комісії щодо проекту закону України «Про прокуратуру» (Венеція, 11–12 жовтня 2013) // <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680097fd>.

Однак у новому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. ця функція вже не передбачена, а на перехідний період вона суттєво обмежена і виконується органами прокуратури у формі представництва інтересів держави і особи в суді.

Наразі в цій частині існує неузгодженість між положеннями Конституції та Закону про прокуратуру. Але на практиці органи прокуратури перестали виконувати свої загально-наглядові повноваження.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Повернення прокуратурі на конституційному рівні функції загального нагляду не відповідає рекомендаціям ПАРЕ і Венеційської комісії. Внаслідок цієї події показники Спідометра впали на 4.7 пункти (з 27.5 до 22.8).

3.2.2. Ухвалення «законів 12 серпня»

У зв'язку з проведенням на сході України антитерористичної операції (далі – АТО) Верховна Рада 12 серпня 2014 р. без обговорення ухвалила Закони «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад ніж 72 години».

Зазначені закони передбачили, що прокурор під час розслідування низки складів злочинів у районі проведення АТО самостійно, без рішення суду, вирішує питання про здійснення обшуку житла чи іншого володіння особи, проведення негласних слідчих дій, а також про утримання особи під вартою на строк аж до 30 діб. Ці положення прямо суперечать Конституції. Так, у статтях 30 і 31 Конституції вказано, що проведення обшуку помешкання, порушення таємниці листування та телефонних розмов здійснюється виключно за вмотивованим рішенням суду.

Згідно зі статтею 29 Конституції, ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням

суду. При цьому питання про затримання особи чи про її звільнення має бути вирішено судом протягом 72 годин. «Правило 72 годин» діє навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Указані положення нових законів також суперечать статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка встановлює, що кожен, кого заарештовано або затримано, має негайно постати перед суддею для вирішення питання про продовження утримання чи про звільнення. При цьому Європейський суд з прав людини розтлумачив, що ані слідчі, ані прокурори не можуть у цьому випадку виконувати функції суду, а також що не існує жодних можливих винятків з правила про негайне доставлення затриманої особи до суду.

Згідно із «законами 12 серпня», правоохоронним органам надано право безпідставно та на свій розсуд протягом 30 діб утримувати людину під арештом без рішення суду. Крім всього іншого такі повноваження правоохоронців слід кваліфікувати як привласнення прокуратурою функцій суду, що прямо заборонено статтею 129 Конституції і має розцінюватися як перевищення влади службовими особами правоохоронних органів, відповідальність за яке прямо передбачена у статті 365 Кримінального кодексу.

Слід акцентувати, що немає практичної потреби у подібному режимі обмеження прав людини, адже навіть якщо суди у зоні АТО не функціонують належним чином, то у правоохоронців завжди є можливість за 72 години вивезти затриману особу до суду, що знаходиться у сусідніх областях, районах, та тим самим забезпечити дотримання гарантій, встановлених для неї Конституцією та Кримінальним процесуальним кодексом.

Також існує проблема з визначенням поняття «район проведення антитерористичної операції». Як випливає з «законів 12 серпня», а також із пояснень їх ініціаторів, всі вони призначені для того, щоб бути застосованими під час АТО та в районі проведення АТО. Проте чинне законодавство України не передбачає чітко визначених ознак та меж такого району. Район проведення АТО визначає виключно керівництво Служби безпеки України на свій розсуд, і може змінювати практично щодоби. Тобто ані громадяни, ані рядовий склад правоохоронців не мають інформації про чіткі межі району прове-

дення АТО, що породжує чимало запитань, колізій і порушує принцип юридичної визначеності.

Важливо, що норми неконституційних «законів 12 серпня» мають не тимчасовий, а постійний характер дії. Отже, потенційно вони можуть бути застосовані на розсуд Служби безпеки України у будь-якій частині території держави і нести небезпеку для прав і свобод необмеженого кола осіб, а їхня реалізація – заподіювати істотну шкоду правам та інтересам громадян. При цьому відповідальність за заподіяння такої шкоди, очевидно, ніхто не понесе.

Отже, «законами 12 серпня», під приводом додаткового врегулювання правового статусу правоохоронців у районі проведення АТО, деякі важливі повноваження судді у сфері обмеження прав людини всупереч Конституції були передані до компетенції органів прокуратури.

Про небезпеку цих змін для дотримання прав і свобод людини свідчить той факт, що 21 травня 2015 р. Верховна Рада була вимушена прийняти Постанову «Про затвердження Заяви Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод».

Відповідно до Постанови, відступ стосується зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. До них належать такі основоположні права і свободи людини: на свободу та особисту недоторканність, на справедливий суд, на повагу до приватного та сімейного життя, на ефективний засіб юридичного захисту тощо.

Такий відступ триватиме до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Зазначені закони можуть приводити до грубих, масштабних порушень прокуратурою загально визначених міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема визначених в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та положень Конституції України. З прийняттям «законів 12 серпня» відбулося зниження показників Спідометра реформи прокуратури на 3.2 пункти (з 26.3 до 23.1).

3.2.3. Відновлення діяльності військових прокуратур, встановлення процедури погодження Президентом кандидатур на посади військових прокурорів

Активні бойові дії на Сході України внаслідок збройної агресії Російської Федерації змусили Парламент 14 серпня 2014 р. ухвалити Закон «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур. Цей Закон визначив порядок утворення, укомплектування та матеріально-технічне забезпечення військових прокуратур, а також соціального захисту їх працівників зі статусом військовослужбовців. У ньому зазначено, що у випадках, коли в силу виключних обставин на певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури, за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Раніше у 2012 р. Венеційська комісія схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні, вважаючи за необхідне забезпечити єдність прокуратури, що проявлялася б в узгодженості засад організації та діяльності прокуратури, єдиному статусі усіх прокурорів, єдиному порядку організаційного забезпечення діяльності прокурорів, виключному та винятковому фінансуванню прокуратури з державного бюджету тощо. Крім того, вона вважала скасування окремої системи військової прокуратури необхідним для спрощення системи⁸³.

22 вересня 2014 р. Президент видав Указ № 738/2014 «Про внесення змін до Переліку посад керівників військових формувань,

83 Пункти 26-27 Висновку Венеційської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD(2012)019 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e).

правоохоронних органів, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України».

Пунктом 6 цього Указу надано право Президенту України погоджувати призначення на такі посади військових прокурорів:

- Заступника Генерального прокурора - Головного військового прокурора;
- військового прокурора Центрального регіону України;
- військового прокурора Південного регіону України;
- військового прокурора Західного регіону України».

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Відновлення військових прокуратур суперечить рекомендаціям Венеційської комісії. Також видається необґрунтованим погодження Главою держави кандидатур на посади військових прокурорів регіонів лише на тій підставі, що зазначені прокурори мають військові звання, до того ж подібне погодження кандидатур не передбачене чинним законодавством про прокуратуру. Отже, Указ невинновладно посилив вплив Президента на прокуратуру та може призвести до зловживань з його боку. Внаслідок вказаних події показники Спідометра впали на 3.7 пункти (з 23.1 до 19.4).

3.2.4. Ухвалення нового Закону «Про прокуратуру»

Знаковою подією стало ухвалення 14 жовтня 2014 р. Закону «Про прокуратуру», підготовленого з урахуванням рекомендацій Ради Європи.

Він позбавив органи прокуратури квазінаглядового повноваження щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Відповідно до Закону, прокуратура буде позбавлена функції досудового слідства, а добір кадрів, контроль за прокурорами віднесено до компетенції новостворених Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Основні переваги нового Закону:

- 1) прокурор стає більш самостійною й незалежною фігурою, істотно захищеною від незаконних вказівок та протизаконного впливу;

- 2) сфера діяльності прокурора суттєво обмежена і переважно стосується сфери кримінальної юстиції;
- 3) позбавлення прокуратури функцій загального нагляду і досудового розслідування сприяє посиленню нагляду за додержанням законів в сфері оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідуванню.

У Законі закладено можливості для підвищення самостійності, незалежності прокурорів, їхнього захисту від незаконних вказівок. Водночас прокурори стають більш підконтрольними суспільству – особи одержують можливість впливати на прокурорів через подання скарг до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. При цьому прокурори через Раду прокурорів значно посилюють своє самоврядування, а отже, – і захист від зловживань з боку вищестоящих прокурорів.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Закон «Про прокуратуру» в цілому отримав схвалення з боку європейських експертів, адже в ньому втілено ключові стандарти та рекомендації РЄ. Із прийняттям нового Закону «Про прокуратуру» пов'язується підвищення показників Спідометра реформи прокуратури на 28.3 пункти (з 19.4 до 47.7).

3.2.5. Позбавлення прокуратури можливості захищати свій бюджет

28 грудня 2014 р. Законом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» скасовані зміни, які раніше вніс новий Закон «Про прокуратуру» до Бюджетного кодексу. Зміни, що вносилися до Бюджетного кодексу Законом «Про прокуратуру», були спрямовані на встановлення заборони на запровадження фінансових обмежень до бюджетних запитів органів прокуратури та суду.

Відповідно до цих змін до Бюджетного кодексу від 14 жовтня 2014 р. органи прокуратури мали можливість захищати свої бюджетні запити як на рівні Уряду, так і Парламенту.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: скасування змін, внесених новим Законом «Про прокуратуру» до Бюджетного кодексу, є непослідовним кроком, адже відповідно

до європейських стандартів (відображених, наприклад, у рішеннях Консультативної ради європейських обвинувачів – п. 14 ССРЕ(2012)3), судова влада та прокуратура повинні бути самостійними при формуванні та захисті своїх бюджетів. Внаслідок цієї події показники Спідометра знизилися на 4 пункти (з 49.2 до 45.2).

3.2.6. Відкладення реформи прокуратури

21 квітня 2015 р. Парламент ухвалив Закон «Про внесення зміни до Закону України «Про прокуратуру» щодо відтермінування набрання чинності».

Цим Законом перенесено час набрання чинності Законом «Про прокуратуру» з 26 квітня на 15 липня 2015 р. Основними причинами такого відтермінування стали неможливість формування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і те, що не були створені місцеві прокуратури. Набрання чинності законом 26 квітня 2015 р. призвело б до повного колапсу системи прокуратури в Україні: старий закон вже не діяв би, а новий – не був здатний запрацювати. Тому відтермінування часу набрання чинності законом до липня стало вимушеним і необхідним кроком.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Відтермінування набрання чинності Законом призвело до зупинення процесу реформування прокуратури.

3.2.7. Набрання чинності Законом «Про прокуратуру»

Закон «Про прокуратуру» (значна частина його положень) набрав чинності 15 липня 2015 р.

Основним завданням для керівництва прокуратури постало оперативне практичне впровадження Закону. Для цього було вжито низку невідкладних організаційно-практичних заходів.

Зокрема, Генеральний прокурор підписав накази, якими затверджено структуру Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур. Було скорочено штатну чисельність працівників прокуратури на більш ніж 3 000 одиниць. Відбулося також зменшення кількості структурних підрозділів прокуратури та чисельності її керівного складу.

У відповідності до вимог закону в структурі центрального апарату ліквідовано посади перших заступників керівників підрозділів, старших прокурорів відділів, старших помічників із особливих доручень, старших помічників та помічників як Генерального прокурора, так і його заступників.

Однак перехідний етап реформування прокуратури триватиме до 15 квітня 2016 року – часу, коли почнуть свою роботу Рада прокурорів України і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Набрання законом чинності стало важливим моментом у реформуванні прокуратури, адже в ньому втілено більшість рекомендацій РЄ у сфері функціонування прокуратури. Внаслідок цієї події показники Спідометра підвищилися на 2.8 пункти (з 45.2 до 48).

3.2.8. Проведення відкритого конкурсу на посади керівників місцевих прокуратур

З 20 липня 2015 р. розпочався конкурс на заміщення посад керівників нових місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників. Конкурс проводився за процедурою, регламентованою Порядком від 20 липня 2015 р. № 98⁸⁴, в чотири етапи:

- тестування на знання законодавства (професійний тест);
- тестування загальних здібностей;
- тестування особистісних характеристик (психологічний тест);
- співбесіда.

Конкурс відбувався у п'яти регіональних центрах, розташованих у Києві, Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові.

Загалом на конкурс подалось понад 5 тис. кандидатів, з них понад 2,6 тис. пройшли до фіналу конкурсу і взяли участь у співбесідах з конкурсними комісіями.

Після проведення співбесід конкурсними комісіями рекомендовано для призначення керівниками місцевих прокуратур, їх першими заступниками та заступниками 930 учасників конкурсу, з

84 Порядок проведення чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників, затверджений Наказом Генеральної прокуратури України // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0929-15>.

яких більше половини (53%) до цього не були керівниками районних прокуратур, а 73 (8%) – не були працівниками органів прокуратури взагалі (зовнішні кандидати).

Для призначення керівників конкурсні комісії подали на розгляд Генеральному прокурору такий склад трійок фіналістів (465 осіб):

- 210 (45%) – прокурори, які раніше не займали керівних посад в районних чи міських прокуратурах;
- 15 (3%) – зовнішні кандидати.

Однак після призначення Генеральним прокурором майже усіх (за виключенням районів, в яких конкурсна комісія не рекомендувала жодного кандидата) керівників місцевих прокуратур (154 особи), виявилося, що серед них:

- 109 (71%) – колишні керівники районних чи міських прокуратур;
- 20 (13%) – колишні перші заступники чи заступники керівників районних чи міських прокуратур;
- 25 (16%) – прокурори, які раніше не займали керівних посад в районних чи міських прокуратурах;
- жодного зовнішнього кандидата.

Отже, навіть маючи вибір, Генеральний прокурор надавав однозначну перевагу колишнім керівникам прокуратур.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Встановлений порядок добору прокурорів до місцевих прокуратур загалом відповідає європейським стандартам, зокрема рекомендації про те, що кар'єрне просування прокурорів повинне відбуватися на основі об'єктивних критеріїв – таких як компетентність і досвід.

3.2.9. Встановлення Кабінетом Міністрів посадових окладів працівників прокуратури

30 вересня 2015 р. Кабінет Міністрів прийняв постанову № 763⁸⁵, якою визначив посадові оклади працівників прокуратури (коливаються в межах від 1 тис. до 3,5 тис. грн.).

85 Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 р. № 505» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/763-2015-%D0%BF>.

Так, заробітна плата першого заступника керівника створеної Спеціалізованої антикорупційної прокуратури складає 3 507 – 3 545 гривень. Слідчий в особливо важливих справах, прокурор Генеральної прокуратури отримує від 2 172 до 2 327 грн.

Затверджені оклади є суттєво меншими від розмірів оплати праці, встановлених статтею 81 Закону «Про прокуратуру». У цьому випадку Уряд використав своє повноваження щодо виконання вимог статті 81 Закону, виходячи з наявних фінансових ресурсів, наданих йому перехідними положеннями закону про Державний бюджет на 2015 рік.

Очевидно, що встановлені для працівників прокуратури оклади є занадто низькими, а тому негативно впливатимуть на їхню незалежність, створюватимуть корупційне підґрунтя в діяльності прокуратури.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЕ: Однією з рекомендацій РЕ є врегулювання винагород прокурорів на законодавчому рівні. Зазначена Постанова негативно вплинула на виконання цієї рекомендації. Передбачений розмір посадових окладів прокурорів є недостатнім для забезпечення їхньої незалежності. Внаслідок зазначеної події показники Спідометра знизилися на 4.9 пункти (з 49.6 до 44.7).

3.2.10. Підготовка і внесення до Парламенту проекту змін до Конституції щодо правосуддя

Венеційська комісія впродовж багатьох років наголошувала на необхідності внесення змін до Конституції, без чого реформування судової системи та прокуратури буде лише частковим і не відповідатиме європейським стандартам у повному обсязі.

У 2015 р. Конституційна комісія підготувала проект змін до Конституції⁸⁶ щодо правосуддя, що в цілому отримав схвалення в Проміжному висновку Венеційської комісії від 24 липня 2015 р.⁸⁷ та

86 Проект змін до Конституції України в частині правосуддя // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/16>.

87 Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine adopted by the Venice Commission (CDL-PI(2015)016-e) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e).

Висновку від 26 жовтня 2015 р.⁸⁸.

10 листопада 2015 р. проект конституційних змін був схвалений на засіданні Національної ради реформ, а 25 листопада Президент подав проект на розгляд Верховної Ради⁸⁹.

Проект змін до Конституції передбачив такі ключові зміни стосовно прокуратури:

- скасування Розділу VII «Прокуратура» Конституції, включення прокуратури до системи правосуддя;
- збереження за прокуратурою таких повноважень (передбачена Проектом нова стаття 131-1): підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Наглядові повноваження, наразі передбачені в пункті 5 статті 121 Конституції, а також інші не властиві прокуратурі повноваження, виключаються з Основного Закону. Однак, відповідно до пункту 9 Перехідних положень Проекту прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій;

- втрата Верховною Радою права висловити недовіру Генеральному прокуророві та ініціювати таким чином його відставку;
- збільшення строку повноважень Генерального прокурора

88 Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission (Venice, 23-24 October 2015) (CDL-AD(2015)027-e) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e).

89 Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

з п'яти до шести років, але без права бути призначеним повторно. Він може бути достроково звільнений з посади «виключно з підстав, визначених законом».

У Проміжному висновку Венеційська комісія рекомендувала призначати та звільняти Генерального прокурора Президентом за згодою саме кваліфікованої більшості Верховної Ради⁹⁰. Проте це єдина рекомендація, яка не була врахована Конституційною комісією, – про що згадується в пункті 22 «остаточного» висновку⁹¹.

Оцінка впливу на втілення рекомендацій органів РЄ: Запропоновані зміни до Конституції, що стосуються реформування прокуратури, відповідають європейським стандартам і рекомендаціям Венеційської комісії, зокрема стосовно повноважень прокуратури, порядку призначення та звільнення Генерального прокурора, скасування норми Конституції про висловлення недовіри Генеральному прокурору⁹². Як результат – показники Спідометра реформи прокуратури підвищилися на 0.3 бала (з 44.7 до 45.).

3.3. Загальна оцінка прогресу

Загалом реформування прокуратури у 2014 – 2015 роках мало і успіхи, і невдачі. Цей процес перейшов від етапу створення законодавчого підґрунтя (набрав чинності Закон «Про прокуратуру»), до практичної реалізації нових законодавчих положень.

Чисельність прокурорів до кінця 2015 р. скоротилася з 18,5 до 15 тис. осіб. Заплановано зменшити це число до 10 тис. на початок 2018 р.

Важливо, що Закон «Про прокуратуру» заклав фундамент для

90 Попередній Висновок Венеційської комісії стосовно пропонованих змін до Конституції України щодо правосуддя № 803/2015 // <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>.

91 Висновок Венеційської комісії стосовно пропонованих змін до Конституції України щодо правосуддя, затверджених Конституційною Комісією 4 вересня 2015 р. № 803/2015 // <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=C-DL-AD%282015%29027-e>.

92 У січні 2016 р. після зустрічі з представниками парламентських фракцій Президент вніс на заміну «доопрацьований» законопроект про внесення змін до Конституції щодо правосуддя, який уже містив право Парламенту висловлювати недовіру Генеральному прокурору. 2 лютого 2016 р. Парламент схвалив попередньо законопроект 244 голосами.

підвищення самостійності, незалежності прокурорів, їхнього захисту від незаконних вказівок вищестоящих прокурорів. Нарешті прокуратура позбулася функцій загального нагляду і передбачене позбавлення повноважень з досудового слідства.

Досягненням реформи є істотна зміна процесу добору працівників прокуратури. Проведення багаторівневого відкритого конкурсу на посади прокурорів, керівників та заступників керівників місцевих прокуратур повинно призвести до якісного оновлення кадрового складу прокуратури, підвищення ефективності її діяльності, зменшення корупційної складової і як наслідок – підвищення довіри населення.

Поряд із прогресом реформа прокуратури все ж має «слабкі місця».

По-перше, відновлення військових прокуратур з можливістю виконання ними на певних адміністративно-територіальних одиницях функцій органів прокуратури несе загрозу порушення прав і свобод людини.

По-друге, недосконалим залишається процес проведення відбору керівників місцевих прокуратур: Генеральний прокурор надає однозначну перевагу колишнім керівникам прокуратур, що перешкоджає процесу якісного оновлення кадрового складу прокуратури. Фактично за результатами конкурсного відбору прокурорів та керівників місцевих прокуратур, відбулось скорочення чисельності, але не відбулось оновлення кадрів. А без цього неможливі якісні зміни – ані під кутом боротьби з корупцією, ані зміни підходів до роботи прокурорів.

По-третє, невирішеним залишилось питання оплати праці прокурорів, адже надзвичайно складно залучити до роботи в прокуратурі професійних юристів, не пропонуючи їм гідний рівень оплати.

Якщо вести мову про реалізацію положень закону, які ще не набули чинності, то недоліком є те, що Генеральний прокурор може не погодитися з рішенням вищого органу самоврядування – Ради прокурорів – без пояснення причин (стаття 71 Закону «Про прокуратуру»), адже це послаблює роль прокурорського самоврядування. Як проявить себе ця проблема на практиці – невідомо. Однак це може стати загрозою незалежності органів самоврядування прокурорів.

Загальна оцінка прогресу реформи прокуратури відображена на Спідометрі реформи прокуратури, який показує динаміку втілення рекомендацій органів Ради Європи. Спідометр показав зростання на 18 балів з 27 до 45 (зі ста можливих) у 2014 році та не змінився в 2015 році.

Стрімкий підйом у 2014 р. переважно пов'язаний з прийняттям нового Закону «Про прокуратуру».

Водночас у 2015 р. показники Спідометра змінювалися різноспрямовано. Серед негативів варто зазначити відкладення моменту набрання чинності цього закону у зв'язку з неможливістю вчасно сформувати Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, а також те, що не були створені місцеві прокуратури. Також зниженню показників спричинило суттєве зменшення рівня винагороди прокурорів у зв'язку з відповідним рішенням Кабінету Міністрів. Водночас у 2015 р. відбулися події, які позитивно вплинули на реформу органів прокуратури. Насамперед позитивні очікування пов'язані з реєстрацією проекту змін до Конституції України (щодо правосуддя).

Рекомендації

Подальшими кроками реформи прокуратури в Україні повинні стати:

- запровадження відкритого конкурсу на посаду Генерального прокурора;
- внесення змін до Закону «Про прокуратуру» щодо встановлення обов'язку для Генерального прокурора надавати обґрунтування причин непогодження з рішенням Ради прокурорів;
- забезпечення участі прокуратури в розробці власного бюджету. Процедура ухвалення державного бюджету в Парламенті повинна передбачати урахування думки прокуратури щодо свого бюджету;
- скасування неконституційних, на думку експертів, Законів «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслі-

дування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад ніж 72 години» від 12 серпня 2014 р.;

- виконання вимог закону про розмір оплати праці прокурорів;
- прирівняння статусу військових прокурорів до статусу інших прокурорів;
- ухвалення змін до Конституції України в частині правосуддя (поряд з позитивними змінами, негативним є збереження суто політичного механізму призначення і звільнення Генерального прокурора).

РЕЗЮМЕ

У сфері **конституційної реформи** за два роки на порядку денному з'явилося два невідкладні пріоритети – децентралізація і реформа правосуддя, які однак не можна вважати всеосяжною і комплексною конституційною реформою. На жаль, для впровадження цих пріоритетів Парламент так і не прийняв остаточних рішень.

Найбільший прогрес у сфері **судової реформи** можна пов'язати з прийняттям Закону «Про забезпечення права на справедливий суд», який втілює низку європейських рекомендацій. Але загалом, утілення європейських стандартів ще не гарантує успіху реформ. Багато залежить від тих, хто має бути провідником європейських стандартів.

Наприклад, впровадження європейських стандартів незалежності суддів дисонує з катастрофічно низькою довірою людей до судів. Зміцнення незалежності суддів, які в очах суспільства є корумпованими, може призвести до вкорінення системи неформальних впливів та корупції. Цілком очевидно, що зміцнення незалежності має бути поєднаним із значним оновленням суддівського корпусу. Потребу в цьому зрозуміла й Венеційська комісія і погодилася з можливістю застосування для цього низки механізмів, які за нормальних обставин були б недопустимими.

Однак проведення повноцінної судової реформи і втілення ключових європейських стандартів залежить від ухвалення змін до Конституції, які схвалені Парламентом лише попередньо 2 лютого 2016 р. І перспективи остаточного схвалення досить туманні.

Щодо **реформи прокуратури**, то прогрес на законодавчому рівні (прийняття нового Закону «Про прокуратуру»), на жаль, був знівельований негативною імплементацією законодавчих рішень. Помітного оновлення прокурорського корпусу не відбулося. Відчутним виявився саботаж реформи з боку аж двох Генеральних прокурорів. Найгірше, що у супереч європейським рекомендаціям проект конституційних змін, які могли б зробити Генерального прокурора незалежним від політичних органів, передбачає збереження суто

політичного способу призначення і звільнення Генерального прокурора.

Спостереження за перебігом цих реформ дало експертам Спідометра реформ можливість дати такі **ключові рекомендації**:

у рамках проведення конституційної реформи:

- внести зміни до Конституції щодо децентралізації і реформи правосуддя у порядку, визначеному в її Розділі XIII;
- ініціювати внесення змін до Конституції щодо удосконалення змішаної форми правління з метою досягнення балансу між повноваженнями гілок влади;
- створити умови для демократичного і легітимного ухвалення у перспективі нової Конституції, зокрема через законодавче визначення порядку розробки проекту нової Конституції органом установчої влади та затвердження її всеукраїнським референдумом.

у рамках повноцінної судової реформи:

- внести зміни до Конституції, проект яких подав на розгляд Парламенту Президент, одночасно з пакетом імплементаційних законів, які визначатимуть чіткі механізми для оновлення суддівського корпусу та спрощення судової системи;
- змінами до законодавства установити чіткі строки переходу до триланкової системи та реорганізації судів вищого рівня, запровадити ефективні механізми проведення оцінювання суддів і конкурсів та забезпечення участі громадськості у цих процедурах.

у рамках реформи прокуратури:

- запровадити відкритий конкурс на посаду Генерального прокурора;
- зобов'язати Генерального прокурора надавати обґрунтування причин непогодження з рішенням Ради прокурорів за результатами конкурсів;
- виконати вимоги закону про розмір оплати праці прокурорів;

- прирівняти статус військових прокурорів до статусу інших прокурорів;
- ухвалити зміни до Конституції в частині правосуддя, відмовившись від збереження суто політичного механізму призначення і звільнення Генерального прокурора.