

УДК 342(477)

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»  
ЩОДО ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ПРАВОСУДДЯ**

**Данічева К. П.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри конституційного,  
міжнародного і муніципального права  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація** Статтю присвячено дослідженню рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право», щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя. Венеціанська комісія є загальноєвропейським та світовим консультативним юридичним органом, основним завданням є практична допомога в пошуках найефективніших форм оптимізації законодавства та забезпечення прав і свобод громадянина. Особливого значення мають висновки Комісії з питань, які стосуються відповідності європейським стандартам проектів законодавчих актів або законів.

**Ключові слова:** Венеціанська комісія, Конституція України, правосуддя, рекомендації, висновки.

**Аннотация** Статья посвящена исследованию рекомендаций Европейской комиссии «За демократию через право», по предлагаемым изменениям в Конституцию Украины в части правосудия. Венецианская комиссия является общепризнанным европейским и мировым консультативным юридическим органом, основной задачей является практическая помощь в поисках эффективных форм оптимизации законодательства и обеспечения прав и свобод гражданина. Особое значение имеют выводы Комиссии по вопросам, которые касаются соответствия европейским стандартам проектов законодательных актов или законов.

**Ключевые слова:** Венецианская комиссия, Конституция Украины, правосудие, рекомендации, заключение.

**Annotation** The article studies the recommendations of the European Commission «For Democracy through Law» on the proposed amendments to the Constitution of Ukraine in terms of justice. The Venice Commission is a recognized European and world legal advisory body, whose main task is the practical help in the search for the most effective forms of optimization of legislation and the rights and freedoms of citizens. Of particular importance are the findings of the Commission on matters relating to the European standards of draft legislation or laws.

**Key words:** Venetian Commission, the Constitution of Ukraine, justice, recommendations, conclusions.

Зміни у геополітичній ситуації у Європі наприкінці 80-х – початку 90-х років минулого століття сприяли появі нових незалежних держав та поставили нові виклики і завдання перед європейською спільнотою та європейськими міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи.

Історичні зміни в Центральній і Східній Європі забезпечили останню роль головного політичного орієнтиру для посткомуністичних держав. Рада Європи, враховуючи основні принципи та мету діяльності, відкрила двері для нових членів та взяла на себе здійснення допомоги державам регіону у проведенні конституційних, законодавчих, політичних реформ, які б відповідали європейським стандартам плюралістичної демократії, верховенства права, захисту прав людини. З цією метою було запроваджено статус «спеціально запрошеного гостя» для залучення відповідних держав до роботи у Парламентській Асамблеї Ради Європи, розроблено певні програми допомоги, в тому числі «Демосфен», «Феміда», «ЛОДЕ» для надання технічної, експертної, консультативної допомоги у проведенні правових реформ.

Залучення держав до цих форм співпраці та надання конкретної допомоги, особливо у проведенні правових реформ, вимагало досить значного часу. Втім, відповідні держави, у тому числі й Україна, потребували негайного реформування своїх правових систем, вирішення проблем національних меншин, закріплення євроінтеграційних векторів зовнішньополітичного розвитку, відходу від радянської тоталітарної системи, вони подавали

заявки на вступ до Ради Європи та звертались за правовою допомогою до неї [1].

Ефективним механізмом досягнення мети з приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів є тісна співпраця з Європейською комісією «За демократію через право», більш відомою як Венеціанська комісія (за місцем свого розташування). Сьогодні наша держава є одним із найактивніших учасників взаємодії з цим інститутом, щорічно надсилаючи на його розгляд декілька законопроектів. В Україні рекомендації Венеціанської комісії (ВК) є предметом публічного обговорення і тому вони, як правило, отримують значний суспільний резонанс. Ключові питання, пов'язані з її роботою, цікавлять і наукові кола, і політиків, і юристів, і політично активних громадян [6, с. 31]

Для розкриття суті проблеми важливо враховувати те, що Венеціанську комісію створено 1990 року при Парламентській асамблеї Ради Європи з метою «швидкого конституційного реагування», тобто для допомоги країнам Східної Європи під час розробки та прийняття їхніх конституцій після падіння Берлінської стіни, адже лише в цьому разі згадані документи могли б відповідати високим європейським демократичним стандартам [11].

Україна почала співпрацю з Венеціанською комісією з 1992 р., подавши заявку на вступ до Ради Європи. Висновки Комісії впливали на реалізацію положень, проголошених у Декларації про державний суверенітет України [3] щодо необхідності побудови демократичного суспільства, правової держави, всебічного забезпечення прав та свобод людини, прийняття безпосередньої участі у

загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Значним був внесок Венеціанської комісії у процес інтеграції України у політико-правовий простір Європи та реформування національного законодавства з урахуванням європейських стандартів. Так, тільки з 1992 р. по 1997 р., коли Україна стала нарешті повноправним членом Комісії, остання прийняла 6 висновків та більше 30 коментарів та інших документів стосовно України, більшість з яких стосувалося розробки нової Конституції України. Однак конституційно-правові реформи в Україні досі не завершено. Це впливає й на постійну активність Комісії стосовно нашої держави, результатом чого є прийняття на сьогодні більше 55 висновків та більше сотні документів у цілому з питань конституційних реформ, законодавства про вибори, прокуратуру, мову, демонстрації та мирні збори, судоустрій та статус суддів, адміністративно-територіальної реформи тощо. На жаль, дослідження діяльності Венеціанської комісії та прийнятих нею документів стосовно України залишається практично поза увагою вітчизняних дослідників, хоча це є вкрай важливим для розуміння європейських стандартів демократії, прав людини та верховенства права, а також їх імплементації у вітчизняну правову систему [7, ст. 1].

Європейська комісія «За демократію через право» – дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права, котрий надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам та цінностям. Комісія є форумом, у ході якого країни можуть обмінюватися інформацією, вчитися один у одного, обговорювати ідеї і проекти, пов'язані з конституційними питаннями. Венеціанська комісія є загальноновизнаним європейським та світовим консультативним юридичним органом. Особливого значення мають висновки Комісії з питань, які стосуються відповідності європейським стандартам проектів законодавчих актів або законів.

Відповідно до статті 2 Статуту до складу Венеціанської комісії входять незалежні експерти, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інститутах або через свій внесок у зміцнення права та розвиток політичних наук. Члени комісії діють в індивідуальній якості та не отримують від будь-кого жодних інструкцій [4].

Це відомі в своїх країнах теоретики та практики права: переважно професори університетів, котрі викладають конституційне та міжнародне право, судді верховних і конституційних судів, депутати національних парламентів і високопоставлені чиновники. Так чи інакше, держави дуже ретельно підходять до питання висунення кандидатур для власного представництва у Венеціанській комісії.

Після 2002 року Європейська комісія «За демократію через право» фактично розширила сферу своєї діяльності, перетворившись із «інструменту невідкладної конституційної допомоги», як вже зазначалося, на форум з обміну досвідом у галузі права. Особливістю нинішнього статусу Венеціанської комісії є те, що формально вона не має реальних повноважень, а її рекомендації – обов'язкового характеру. Проте протягом більш як 20 років існування Венеціанська комісія здобула таку поважну репутацію, що країни просто не можуть

ігнорувати її пропозиції. Це дуже важливо, оскільки, подаючи законодавчий акт на розгляд Венеціанської комісії, держава бере на себе зобов'язання відповідально поставитися до подальших рекомендацій [5].

Рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» є вмотивованими, адже підкріплені вагомим юридичним досвідом авторів. При цьому Венеціанська комісія аналізує подані на її розгляд законопроекти постатейно, підкреслюючи як вдалі ідеї у їхніх текстах, так і можливі недоліки та проблеми, що можуть виникнути в разі їх прийняття. Однак Венеціанська комісія не характеризує документ у цілому: її основним завданням є практична допомога в пошуках найефективніших форм оптимізації законодавства та забезпечення прав і свобод громадянина. Тобто Венеціанська комісія є своєрідним інструментом Ради Європи з упродовження європейських цінностей в Україні.

У своїх настановах члени Європейської комісії «За демократію через право» детально тлумачать зміст демократичних цінностей, принципи роботи органів державної влади, функціонування законів, норми права та форми контролю за їх виконанням. Об'єктом нашого дослідження виступає висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року щодо правосуддя [2].

Передували вказаному висновку такі нормативно-правові акти, як Проект змін до Конституції України щодо правосуддя від 25 листопада 2015 року, та Проект змін до Конституції України щодо правосуддя (доопрацьований) від 26 січня 2016 року [9; 10]. Згідно до Проекту Верховна Рада України постановляє: I. Внести до Конституції України в статті 124 – 129, 130, 131, 147 – 148, 149, 151, 153 зміни [10].

27 серпня 2015 року у місті Києві було проведено зустріч делегації Венеціанської комісії та представників української влади. Після отримання Попереднього висновку робоча група щодо правосуддя Конституційної Комісії внесла певні правки до проекту змін до Конституції. У цьому висновку здійснено аналіз цих правок у контексті рекомендацій, наведених у Попередньому висновку, а також надано додаткові рекомендації. Висновок підготовлено на основі англійської версії запропонованих змін, яка була надана Комісії українською владою 11 вересня 2015 року. Деякі зауваження можуть виникати у зв'язку з неточністю перекладу [2].

На думку Венеціанської комісії, остання версія змін до Конституції, що підготовлена Робочою групою з питань правосуддя Конституційної Комісії України, є дуже позитивною і добре підготовленою та заслуговує повної підтримки. Проте Венеціанська комісія пропонує деякі подальші зміни до Конституції. На додаток, Венеціанська комісія повторює свою наполегливу рекомендацію щодо скасування вищих спеціалізованих судів у процесі впровадження змін, залишаючи при цьому автономність адміністративних судів. У своєму Попередньому висновку Венеціанська комісія уже схвалила, зокрема:

– скасування повноважень Верховної Ради України щодо обрання суддів;

– скасування випробувального терміну для суддів, призначених вперше;

– скасування порушення присяги як підстави для звільнення суддів з посади;

– проведення реформи прокуратури, забезпечення гарантій її незалежності (насамперед, через позбавлення Верховної Ради повноваження щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору) та позбавлення прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду;

– збалансований склад Конституційного Суду з 18 членів, що призначаються Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України після відбору на конкурсних засадах серед кандидатів, високі вимоги до яких визначені Конституцією;

– запровадження конституційної скарги для фізичних осіб для звернення щодо скасування законів, які можуть бути визнані неконституційними. Венеціанська комісія також погоджує те, що дотримуючись її рекомендацій у Попередньому висновку:

– повноваження Президента щодо звільнення суддів було вилучено;

– забезпечено участь Верховної Ради України у формуванні Вищої ради правосуддя;

– не менше сорока п'яти народним депутатам надано можливість звернення до Конституційного Суду України за висновком щодо конституційності питань, які виносяться на всеукраїнський референдум.

Тим не менш, Венеціанська комісія наполегливо рекомендує:

– уточнити у пункті 4 частини першої статті 131 повноваження Вищої ради правосуддя не лише ухвалювати рішення про звільнення судді з посади, а й також вирішувати питання переведення суддів та просування їх по службі; у теперішніх українських реаліях участь Президента у переведенні суддів та просуванні їх по службі може бути прийнятною як перехідний захід, запроваджений на обмежений період з міркувань національної безпеки;

– передбачити, що лише грубі дисциплінарні проступки можуть потягнути за собою звільнення суддів Конституційного Суду.

На додаток, Венеціанська комісія вважає, що у нинішній ситуації в Україні у Конституції була б доцільною згадка про те, що порушення суддею зобов'язання подати декларацію, що підтверджує походження майна судді, може бути підставою для його звільнення.

Щодо перехідних положень, що встановлюють можливість проведення процедури оцінювання усіх суддів України з точки зору їх професіоналізму, етичності та доброчесності, Венеціанська комісія повторює, що така процедура може бути лише винятковим заходом, який вимагає надзвичайної обережності: паралельне виконання різних процедур, здійснюваних різними органами, навряд чи забезпечить дотримання найвищих гарантій для тих суддів, що відповідають цим критеріям.

Венеціанська комісія схвалює конструктивні відносини та плідну співпрацю з Конституційною Комісією України та вважає, що після стількох спроб, протягом багатьох років реформування положень Конституції України з питань правосуддя, настав час

проводити давно назрілу реформу для того, щоб нарешті рухатися в напрямі досягнення незалежного правосуддя. Венеціанська комісія вважає запропоновані конституційні зміни важливим кроком на шляху до досягнення цієї мети [2].

Отже, вражаючи кількість прийнятих Венеціанською комісією документів стосовно України може свідчити про відкритість останньої та намагання імплемувати європейські стандарти. Дійсно, нові європейські незалежні держави позитивно сприйняли необхідність бути зв'язаними європейськими конституційними та правовими стандартами, коли абсолютно вільно визначали своє бажання бути членом європейського демократичного політико-правового простору. Кожна європейська демократія, незважаючи на індивідуальні відмінності та особливості, базується на конституційних принципах, які є частиною європейської правової спадщини. Повага до державного суверенітету, національної ідентичності є також одним з європейських конституційних принципів. Тому Рада Європи та Венеціанська комісія не вимагають прямого виконання тих рекомендацій, які вони пропонують. Венеціанська комісія завжди намагається знаходити баланс між розвитком та поширенням конституційних принципів та особливостями конкретної політичної, економічної ситуації у конкретній державі, яка має ці принципи імплемувати. Венеціанська комісія виступає технічним та експертним органом правової допомоги, не приймаючи політичних рішень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Венеціанська комісія та Україна: правові аспекти співпраці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://e-works.com.ua/work/7133\\_Venecianska\\_komisiya\\_ta\\_Ukraina\\_ravovi\\_aspekti\\_spivpraci.html](http://e-works.com.ua/work/7133_Venecianska_komisiya_ta_Ukraina_ravovi_aspekti_spivpraci.html)
2. Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя відповідно до редакції, затвердженої конституційною комісією 4 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/askreform/ss-54464174>
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Верховна Рада УРСР. – № 55-XII.
4. Європейська комісія за демократію через право [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/international/14>
5. Мендусь Є. Рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» як джерело реформування законодавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3337/>
6. Цирфа Ю. Венеціанська комісія – Україна: жодної романтики // Віче. – 2010. – № 23. – С. 30–36.
7. Переглянутий Статут Європейської комісії «За демократію через право» прийнятого Резолюцією Комітету міністрів Res(2002)3 від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/site/main/Statute\\_E.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_E.asp)
8. Проміжний висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя відповідно до редакції, затвердженої конституційною комісією від 24.07.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vksu.gov.ua/userfiles/doc/promi\\_visnovok.pdf](http://www.vksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf)
9. Проект змін до Конституції України щодо правосуддя від 25.11.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)
10. Проект змін до Конституції України щодо правосуддя (доопрацьований) від 26.01.2016 року

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)  
11. Resolution (90) 6 on a Partial Agreement establishing  
the European Commission for Democracy Through Law

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Venise9006.htm>

УДК 342.511:342.56

## **ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ З СУДОВОЮ ГІЛКОЮ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД**

**Дягілев О. В.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри міжнародного права  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація** Питання взаємодії глави держави із судовою гілкою влади, його участі у формуванні судової системи набуло особливої уваги на сьогоднішньому етапі конституційно-правового буття України, в умовах процесу реформування Основного Закону держави. Напевно, найбільш дискусійним питанням є запропонована зміна порядку призначення суддів, а саме передача повноважень їх безстрокового призначення від Верховної Ради України до спільної компетенції Президента України та Вищої ради правосуддя. Вивчення закордонного досвіду у вказаній сфері свідчить про наявність низки загальних рис: стала тенденція до підсилення ваги спеціалізованого конституційного органу з питань правосуддя; в класичних президентських республіках глава держави бере участь у формуванні вищих судів, проте, за погодженням із верхньою палатою парламенту; у змішаних та окремих парламентських республіках президент призначає суддів без задіяння парламенту, за поданням відповідної структури (органу суддівського самоврядування або конституційного органу, що складається з суддів, представників прокуратури, адвокатури, тощо).

**Ключові слова:** глава держави, судова влада, орган суддівського самоврядування, судді, парламент, Конституційний суд.

**Аннотация** Проблема взаимодействия главы государства с судебной ветвью власти, его участия в формировании судебной системы получило особое значение на сегодняшнем этапе конституционно-правового развития Украины, в условиях процесса реформирования Основного Закона государства. Наверное, наиболее дискуссионным вопросом является предлагаемое изменение порядка назначения судей, а именно передача полномочий их бессрочного назначения на должность из компетенции Верховной Рады Украины в совместную компетенцию Президента Украины и Высшего совета правосудия. Изучение зарубежного опыта в указанной сфере свидетельствует о наличии ряда общих черт: устоявшаяся тенденция усиления значения специализированного конституционного органа по вопросам правосудия; в классических президентских республиках глава государства принимает участие в формировании высших судов, но по согласованию с верхней палатой парламента; в смешанных и отдельных парламентских республиках президент назначает судей без задействования парламента, по представлению соответствующей структуры (органа судейского самоуправления или конституционного органа, состоящего из судей, представителей прокуратуры, адвокатуры и т.д.).

**Ключевые слова:** глава государства, судебная власть, орган судейского самоуправления, судьи, парламент, Конституционный суд.

**Annotation** The interaction of the head of state with the judicial branch of government, its participation in the formation of the judicial system has received particular importance at this stage of the constitutional and legal development of Ukraine in the conditions of the process of reform of the Basic Law of the State. Perhaps the most controversial issue is the proposed change in the procedure of appointment of judges, namely the transfer of authority of the indefinite appointment of the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine in the joint competence of the President of Ukraine and the Supreme Council of Justice. The study of foreign experience in this area indicates the presence of a number of common features: a well-established trend of growing importance of specialized constitutional authority on matters of justice; Classic presidential republics the head of state is involved in the formation of the higher courts, but in agreement with the upper house of parliament; in mixed and individual parliamentary republics the president appoints judges without involving Parliament, on the proposal of an appropriate structure (body of judicial self-government or a constitutional body composed of judges, prosecutors, lawyers, etc.).

**Key words:** head of state, the judiciary, judicial self-government authority, judges, parliament, the Constitutional Court.

Питання взаємодії глави держави із судовою гілкою влади, його участі у формуванні судової системи набуло особливої уваги на сьогоднішньому етапі конституційно-правового буття України. Адже, згідно Висновку Конституційного суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 року № 2-в/2016 (далі – Висновку), запропоновані зміни у вигляді законопроекту про

внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3524) в редакції від 26 січня 2016 р., визнані такими, що відповідають Основному Закону України [1]. Наступним кроком має стати розгляд Верховною Радою України зазначеного проекту змін до Конституції України. Як вказаний законопроект, так і рішення Конституційного суду України стосовно його відповідності Основному Закону, вже стали предметом низки дискусій як у фаховій сфері серед науковців та юристів-практиків, так і в політичній площині. Зокрема, свідченням наявності різних позицій з реформування зазначеного розділу Конституції України є наявність окремої думки п'яти суддів Конституційного суду України під час