

101

Керівнику Секретаріату
Конституційного Суду України
БЕСЧАСТНОМУ В. М.

Шановний Вікторе Миколайовичу!

У Конституційному Суді України відкрите конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі – Закон № 193), „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Відповідно до пункту 3 частини четвертої статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України“ прошу Вас до 2 березня 2020 року забезпечити підготовку науково-експертного висновку щодо тлумачення частини першої статті 38 у системному зв'язку з частиною другою статті 5 Конституції України, у тому числі з наданням відповідей на питання:

- що є управлінням державними справами та участю в ньому;
- чи можуть брати участь в управлінні державними справами особи, які не є громадянами України (іноземці та особи без громадянства)?

Також прошу забезпечити підготовку інформаційно-аналітичної довідки з наданням відповіді на питання:

- що є реорганізацією суду в аспекті положень частини другої статті 125 Конституції України;
- чи є передбачене Законом № 193 скорочення кількісного складу Верховного Суду реорганізацією цього суду?

З повагою

П. ФІЛЮК



Судді
Конституційного Суду України

ФІЛЮКУ П. Т.

Шановний Петре Тодосьовичу!

На Ваше доручення від 18 лютого 2020 року (вх. № 21/389) відділом юридичного аналізу конституційних подань та конституційних звернень Управління опрацювання конституційних подань та конституційних звернень Правового департаменту Секретаріату Конституційного Суду України підготовлено:

– Висновок щодо тлумачення частини першої статті 38 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 5 Конституції України (на 9 арк., додається);

– Інформаційно-аналітичну довідку щодо питань, поставлених суддею-доповідачем у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII (на 12 арк., додається).

З повагою
Керівник Секретаріату

В. М. БЕСЧАСТНИЙ



ВИСНОВОК

щодо тлумачення частини першої статті 38 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 5 Конституції України

У Конституційному Суді України відкрите конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

У зв'язку з підготовкою матеріалів справи на розгляд Великої палати Конституційного Суду України суддею-доповідачем у справі було дано доручення підготувати науково-експертний висновок щодо тлумачення частини першої статті 38 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 5 Конституції України, у межах якого надати відповідь на питання: що є управлінням державними справами та участю у ньому; чи можуть брати участь в управлінні державними справами особи, які не є громадянами України (іноземці та особи без громадянства)?

Аналіз змісту частини другої статті 5, частини першої статті 38, інших положень Конституції України, положень окремих законів України, наукової юридичної, довідкової літератури, міжнародних актів, а також юридичних позицій Конституційного Суду України в аспекті питань, поставлених суддею-доповідачем та з урахуванням змісту конституційного подання, дає підстави говорити про таке.

1. Конституція України проголошує, що Україна є суверенна і незалежна держава (стаття 1). Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України); право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5 Конституції України).

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Основного Закону України).

Народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та місцевого самоврядування¹.

Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення положенню частини другої статті 5 Конституції України, визначив, що „положення „носієм суверенітету... є народ“ закріплює принцип народного суверенітету, згідно з

¹ Абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії).

яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу“².

Конституційний Суд України також вказав, що влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України; реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо; Основним Законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5)³.

У преамбулі Конституції України зазначається, що „Український народ“ – *це громадяни України всіх національностей*. Зважаючи на це, на нашу думку, у частині другій статті 5 Основного Закону України, в інших конституційних приписах, у яких вживаються терміни „Український народ“, „народ“, конституцієдавець мав на увазі саме громадян України всіх національностей.

Таким чином, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, громадяни України всіх національностей, які у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України, реалізують владу як безпосередньо (передусім шляхом голосування на виборах і референдумах), так і через сформовані у встановленому порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування.

2. Приписи частини другої статті 5 Основного Закону України, в яких відображено принцип народовладдя, знаходять свій розвиток в інших положеннях Конституції та законів України, зокрема в частині вимоги наявності громадянства України для призначення (обрання) на посади в системі органів державної влади України.

У Конституції України передбачено: *народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років (частина друга статті 76); Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою (частина друга статті 103); на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою (частина третя статті 127); суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері*

² Перше речення абзацу третього підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом).

³ Перше, друге речення абзацу п'ятого та абзац шостий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом).

права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності (частина четверта статті 148).

Крім того, громадянство України як обов'язкова вимога для призначення на посади в органах державної влади міститься й у законах України.

Наприклад, частиною першою статті 7 Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ від 27 лютого 2014 року № 794–VII передбачено, що *членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою*. Відповідно до частини другої статті 10 Закону України „Про центральні органи виконавчої влади“ від 17 березня 2011 року № 3166–VI *кандидатом на посаду державного секретаря міністерства, може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідає іншим вимогам, визначеним законом*.

Згідно з частиною другою статті 1 Закону України „Про державну службу“ від 10 грудня 2015 року № 889–VIII державний службовець – *це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби*.

Законом України „Про службу в органах місцевого самоврядування“ від 7 червня 2001 року № 2493–III визначено, що служба в органах місцевого самоврядування – *це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом*.

За частиною першою статті 17 Закону України „Про Національну поліцію“ від 2 липня 2015 року № 580–VIII *поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції*.

Аналогічні вимоги містяться в низці інших законів України, зокрема щодо можливості обіймати посади у прокуратурі (стаття 27 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII), Службі безпеки України (стаття 19 Закону України „Про Службу безпеки України“ від 25 березня 1992 року № 2229–XII), у Національному бюро розслідувань України (частина п'ята статті 10 Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII) тощо.

Таким чином, Конституцією та законами України для зайняття (призначення, обрання) на абсолютну більшість посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування встановлено вимогу щодо наявності громадянства України. Тим самим забезпечено конституційно-правову вимогу, що випливає із сутності принципу народовладдя, що влада Українського народу (якщо вона не реалізовується безпосередньо) може бути делегована представникам цього народу, які обіймають посади в органах законодавчої, виконавчої, судової влади та органах місцевого самоврядування.

3.1. Частиною першої статті 38 Конституції України гарантовано право кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У частині другій цієї статті Основного Закону України закріплено гарантію на рівний, недискримінаційний доступ громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Тобто Основний Закон України, крім загальних положень щодо реалізації народом своєї влади, закріплює конкретне право кожного окремого громадянина на участь в управлінні державними справами. Право кожного громадянина України на участь в управлінні державними справами нерозривно пов'язане з приписами частини другої статті 5 Конституції України. Це право фактично впливає з конституційних положень, за якими носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, оскільки визначає конкретні форми реалізації влади народу громадянами: 1) участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, участь у виборах як безпосередні форми реалізації влади; 2) право бути обраним та право на рівний доступ до державної служби як право обіймати посади в органах державної влади, яким влада народу делегується.

3.2. Конституція України у статті 38 передбачає, що право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування гарантується громадянам. При цьому не уточнюється, що йдеться про громадян саме України, як, наприклад, у статті 36 Основного Закону України.

Слід зазначити, що вказане право належить до політичних прав і свобод. Політичні права і свободи – це права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли він виступає *насамперед як громадянин держави*⁴.

Конституційний Суд України свого часу зазначив: *„Громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України), в тому числі і в здійсненні контролю у фінансово-економічній сфері як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників“*.⁵

Виходячи з наведеного право брати участь в управлінні державними справами як політичне право гарантоване Конституцією України саме громадянам України.

3.3. Право кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами є загальновизнаним та передбачене на рівні міжнародних документів. Так, відповідно до частини першої статті 21 Загальної декларації прав людини *кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників*. Згідно зі статтею 25 Міжнародного пакта про громадянські і політичні права 1966 року *кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без*

⁴ Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – С. 115.

⁵ Абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 25 березня 1999 року № 1-в/1999 (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України).

необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Отже, положеннями загальновизнаних міжнародних документів з прав людини за громадянином певної держави передбачена гарантована можливість на участь в управлінні своєю державою. З положень вказаних документів випливає, що таке право належить громадянам відповідної держави.

3.4. Право брати участь в управлінні державними справами за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Це право здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби – це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні.⁶

Конституційний Суд України зазначав, що відповідно до частини четвертої статті 15 Конституції України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України; це означає, що на конституційному та законодавчому рівнях можуть встановлюватися певні обмеження, умови реалізації *права громадян на свободу політичної діяльності; така діяльність громадян провадиться шляхом їх участі у політичному житті суспільства, зокрема через право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування*⁷.

У конституційно-правовій доктрині існують різні підходи до розуміння змісту конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Так, відповідно до так званого „широкого“ розуміння права громадян на участь в управлінні державними справами формами їх реалізації є: право на участь в управлінні державними справами, право на участь у всеукраїнському референдумі, право на місцевий референдум, право обирати і бути обраним до органів державної влади і органів місцевого самоврядування (суб'єктивне виборче право), право на рівний доступ до публічної служби. Водночас у „вузькому“ розумінні безпосередня участь громадян в управлінні державними справами реалізується через форми партисипаторної демократії, не пов'язані з

⁶ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – С. 288.

⁷ Перше – третє речення абзацу п'ятого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України).

голосуванням і остаточним прийняттям нормативно-правового акта чи іншого рішення відповідної юридичної сили. Такими формами учасницької демократії на сьогодні є: а) громадські слухання; б) громадські консультації; в) громадська експертиза діяльності органів державної влади; г) діяльність громадських рад при державних органах виконавчої влади; г) участь представників інститутів громадянського суспільства в конкурсних та атестаційних комісіях в органах державної влади і органах місцевого самоврядування тощо.⁸

Деякі автори право на участь в управлінні державними справами розглядають як комплексне право, яке включає в себе широкий спектр форм його здійснення; до таких прав, крім права на участь у виборах і референдумах, вони відносять рівне право на доступ до державної служби, право на звернення, а також зазначають, що з цим правом тісно пов'язані право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, право на участь у здійсненні правосуддя.⁹

Отже, право на участь в управлінні державними справами є комплексним конституційним правом, яке фактично інтегрує всі політичні права і свободи громадян, що гарантовані Конституцією та законами України. Це право є загальновизнаним політичним правом, яке гарантується громадянам України і реалізується через управління державними справами, участь у виборах і референдумах, можливість бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівний доступ до державної служби тощо.

3.5. Зміст права на участь в управлінні державними справами нерозривно пов'язаний з власне поняттям участі в управлінні державними справами, яке вжито у статті 38 Конституції України.

Як було зазначено, право на участь в управлінні державними справами включає в себе досить широкий спектр форм його здійснення, а тому й управління державними справами як процес є діяльністю, яка охоплює різноманітні сфери.

Управління – це цілеспрямований комплексний і оптимальний процес впливу керуючого суб'єкта на керований об'єкт шляхом прийняття цим суб'єктом управлінських рішень із питань функціонування керованого об'єкта, виконання яких забезпечує реалізацію мети діяльності останнього¹⁰.

Отже, управління як процес пов'язане з певним впливом, який забезпечує реалізацію його мети. Саме управління неможливе без наявності певного інструментарію, використання якого обумовлює відповідне реагування з боку об'єкта, на який таке управління спрямоване. В аспекті управління державними справами таким інструментарієм мають бути наділені громадяни, використання якого безумовно призведе до належного реагування з боку органів державної влади у соціально важливих питаннях (вплив на прийняття рішень, контроль за їх реалізацією тощо). Очевидно, що такий процес взаємодії між державою і

⁸ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. / В. Л. Федоренко ; М-во юстиції України, Нац. акад. держав. упр. при Президенті України. – Київ : Ліра-К, 2016. – С. 235.

⁹ Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. І. Дахова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 105.

¹⁰ Сербин Р. А. Органи управління та процес управління благодійною організацією / Р. А. Сербин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 35–2. – Т. 1. – С. 205.

громадянами повинен мати легітимну основу і зумовлюватися добровільною, активною та публічною діяльністю останніх. Легітимну основу становлять насамперед положення статті 38 Конституції України, інші конституційні приписи, а також норми законодавства України.

Заслугує на увагу позиція, відповідно до якої участь громадян України в управлінні державними справами – це правомірна публічна діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників в органах усіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права¹¹.

Таким чином, управління державними справами, на нашу думку, це багатоаспектна діяльність, спрямована на здійснення впливу у процесі формування державної політики, прийняття рішень загальнодержавного чи місцевого значення, контроль за їхньою реалізацією. Обов'язковою ознакою управління державними справами, що відмежовує таку діяльність від іншої діяльності, є наявність дієвого інструментарію, який зобов'язує належно реагувати на таку активність відповідні державно-владні інституції.

Участь в управлінні державними справами – це добровільна, активна діяльність громадян, пов'язана з реалізацією правомочностей, гарантованих Конституцією та законами України, спрямована на формування державної політики, прийняття рішень загальнодержавного чи місцевого значення, контроль за їхнім виконанням тощо.

4. З огляду на те, що право на участь в управлінні державними справами є правом, яке гарантоване громадянам України, у контексті конституційного подання постає питання щодо можливості участі в управлінні державними справами осіб, які не є громадянами України (іноземці та особи без громадянства).

4.1. Частиною першою статті 26 Основного Закону України передбачено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – *за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.*

Незважаючи на відсутність у статті 38 Конституції України застереження щодо можливості реалізації цього права іноземцями та особами без громадянства, це впливає з конституційної сутності права на участь в управлінні державними справами. Як зазначалося, це право належить до політичних прав і свобод і може бути гарантоване лише учасниками політичної спільноти, яка утворює певну державу.

4.2. Як свідчить остання законодавча практика, особи, які не є громадянами України у тій чи іншій формі залучаються до окремих процесів, які мають певні спільні риси з участю в управлінні державними справами.

Відповідно до Закону України „Про Вищий антикорупційний суд“ від 7 червня 2018 року № 2447–VIII з метою *сприяння Вищій кваліфікаційній*

¹¹ Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : монографія / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Одиссей, 2005. – С.197.

комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, утворюється Громадська рада міжнародних експертів (частина четверта статті 8); Громадська рада міжнародних експертів утворюється строком на шість років Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду та є її допоміжним органом (частина перша статті 9); Громадська рада міжнародних експертів виконує свої повноваження у складі шести членів, які призначаються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України виключно на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України (частина друга статті 9); членами Громадської ради міжнародних експертів можуть бути призначені громадяни України чи іноземці, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, мають досвід роботи в інших країнах не менше ніж п'ять років із здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією (частина третя статті 9).

Частиною дев'ятою статті 9 Закону України „Про Вищий антикорупційний суд“ від 7 червня 2018 року № 2447–VIII визначені повноваження Громадської ради міжнародних експертів, зокрема: збирати, перевіряти та аналізувати інформацію щодо кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду; 2) надавати Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду; 3) брати участь у спеціальному спільному засіданні у передбачених цим Законом випадках; 4) вживати заходів до захисту персональних даних, інформації з обмеженим доступом, які стали відомі Громадській раді міжнародних експертів, її членам у зв'язку із здійсненням їх повноважень.

Отже, в Україні функціонує Громадська рада міжнародних експертів, до складу якої входять іноземні громадяни.¹² За активної участі цієї ради було сформовано Вищий антикорупційний суд.

Діяльність Громадської ради міжнародних експертів у Законі України „Про Вищий антикорупційний суд“ від 7 червня 2018 року № 2447–VIII позиціонується суто як консультативно-дорадча, спрямована на сприяння у роботі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Відтак, у вітчизняному законодавстві існують положення, відповідно до яких передбачено функціонування організацій, які за своєю суттю є допоміжними інституціями при органах системи правосуддя та наділені дорадчими функціями.

¹² Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалила склад Громадської ради міжнародних експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://vkksu.gov.ua/ua/news/wkksu-uchwalila-sklad-gromadskoi-radi-miznarodnich-iekspiertiw/>

4.3. Як зазначалося обов'язковою ознакою управління державними справами, що відмежовує таку діяльність від іншої діяльності, є наявність дієвого інструментарію, який зобов'язує належно реагувати на неї відповідні органи державної влади або їх посадових осіб. Діяльність, що полягає суто в сприянні функціонуванню певних органів державної влади, наданні їм допомоги, консультацій, що мають виключно рекомендаційний характер і які не є обов'язковими, не може, на нашу думку, вважатися участю в управлінні державними справами, а залучення у ці процеси іноземців чи осіб без громадянства не порушуватиме принцип народовладдя, закріплений у частині другій статті 5 Конституції України.

Виходячи з наведеного, на нашу думку:

– право на участь в управлінні державними справами є комплексним конституційним правом, яке інтегрує всі політичні права і свободи громадян, що гарантовані Конституцією та законами України; це право гарантується лише громадянам України і реалізується через управління державними справами, участь у виборах і референдумах, можливість бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівний доступ до державної служби тощо;

– управління державними справами – це багатоаспектна діяльність, спрямована на здійснення впливу у процесі формування державної політики, прийняття рішень загальнодержавного чи місцевого значення, контроль за їхньою реалізацією, обов'язковою ознакою якої є наявність дієвого інструментарію, який зобов'язує належно реагувати на неї відповідні державно-владні інституції;

– участь в управлінні державними справами – це добровільна, активна діяльність громадян України, пов'язана з реалізацією правомочностей, гарантованих Конституцією та законами України, спрямована на формування державної політики, прийняття рішень загальнодержавного чи місцевого значення, контроль за їх виконанням тощо.

В.о. керівника Правового департаменту

М.О. ГРИЦЕНКО

Виконавець:
заступник завідувача відділу
юридичного аналізу конституційних
подань та конституційних звернень

Т.І. Якімець (т. 14-63)

Контроль:
заступник керівника Управління
опрацювання конституційних подань
та конституційних звернень – завідувач
відділу юридичного аналізу конституційних
подань та конституційних звернень

О.В. Погребняк (т. 10-79)

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

щодо питань, поставлених суддею-доповідачем у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII

У Конституційному Суді України відкрите конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

У зв'язку з підготовкою матеріалів справи на розгляд Великої палати Конституційного Суду України суддею-доповідачем у справі було дано доручення підготувати інформаційно-аналітичну довідку, у якій надати відповіді на такі питання: 1) що є реорганізацією суду в аспекті положень частини другої статті 125 Конституції України; 2) чи є передбачене Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі – Закон № 193) скорочення кількісного складу Верховного Суду реорганізацією цього суду?

Аналіз змісту частини другої статті 125 Основного Закону України, інших положень Конституції України, положень окремих законів України, наукової юридичної, довідкової літератури, міжнародних документів, а також юридичних позицій Конституційного Суду України в аспекті питань, поставлених суддею-доповідачем та з урахуванням змісту конституційного подання, дає підстави говорити про таке.

1. Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Відповідно до Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6). Основним Законом України передбачено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

У Рішенні від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 Конституційний Суд України констатував, що за змістом принципу поділу державної влади в Україні, визначеного у частині першій статті 6 Конституції України, „державна влада



здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову“, які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг.¹

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України².

Діяльність органів державної влади ґрунтується на відповідних принципах, серед яких зазвичай виокремлюють принцип законності. Цей принцип розкривається у частині другій статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Важливе місце в системі організації влади в Україні займає судова влада. Конституційний Суд України у Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 зазначив: „Визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди“³.

Отже, фактична реалізація конституційного принципу незалежності судової влади, а відтак й засади поділу державної влади, має безпосередній зв'язок з побудовою України як демократичної, правової держави, у якій визнається та діє принцип верховенства права.

2.1. Для забезпечення інституційної відокремленості судової влади від законодавчої та виконавчої влади в Основному Законі України міститься низка приписів, спрямованих на гарантування її функціональної незалежності.

Конституція України передбачає: правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (частина перша статті 124); судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом, суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (частини перша та друга статті 125); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя (стаття 130).

¹ Абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб).

² Абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016.

³ Абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

Статтею 131 Основного Закону України передбачено функціонування в Україні Вищої ради правосуддя, визначено порядок формування та повноваження цього органу. Відповідно до статті 1 Закону України „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII цей орган діє в Україні для забезпечення *незалежності судової влади*, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

2.2. Незалежність судової гілки влади неможливо забезпечити без конституційних гарантій незалежності суддів (кожного окремого судді) як основних носіїв судової влади.

Так, статтею 126 Конституції України передбачено: незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України (частина перша); вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частина друга); без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (частина третя); суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта); *суддя обіймає посаду безстроково* (частина п'ята); держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї (частина восьма).

Частиною другою статті 130 Основного Закону України передбачено, що розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій; відповідно до статті 130¹ Конституції України для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування.

У частині п'ятій статті 48 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі – Закон № 1402) зазначено, що незалежність судді забезпечується:

- 1) особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень;
- 2) недоторканністю та імунітетом судді;
- 3) незмінюваністю судді;
- 4) порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення;
- 5) заборонаю втручання у здійснення правосуддя;
- 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді;
- 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом;
- 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді;
- 9) функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування;
- 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту;
- 11) правом судді на відставку.

Отже, Конституція України містить систему приписів, спрямованих на забезпечення незалежності судової влади. Ці конституційні приписи урегульовують як питання організації судової влади в Україні, зокрема, визначають принципи побудови системи судоустрою, утворення, реорганізації чи ліквідації судів, гарантії їх фінансового забезпечення, функціонування органів, що забезпечують незалежність судової влади, так і визначають гарантії незалежності кожного окремого судді, оскільки існує безпосередній зв'язок між незалежністю суддів, заборонаю впливу на них у будь-який спосіб, реальною можливістю самостійно і без стороннього впливу здійснювати правосуддя та незалежністю судової влади в цілому.

3. Законом України „Про внесення змін до Конституції України“ (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401) було внесено суттєві зміни до розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України, якими серед іншого було змінено порядок утворення, реорганізації та ліквідації суду.

Відповідно до пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України (в редакції до внесення змін Законом № 1401) Президент України утворював суди у встановленому законом порядку. Частиною першою статті 19 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453–VI (в редакції Закону України „Про забезпечення права на справедливий суд“ від 12 лютого 2015 року № 192–VIII) було передбачено, що *суди загальної юрисдикції утворюються, у тому числі шляхом реорганізації, та ліквідовуються Президентом України на підставі пропозиції Державної судової адміністрації України.*

Такий підхід до порядку утворення, реорганізації та ліквідації судів в Україні був критично оцінений інституціями Ради Європи. Зокрема, у Спільному експертному висновку щодо проекту Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, підготовленому Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи (ухвалений Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні; Венеція, 12-13 березня 2010 року, CDL-AD(2010)003) зазначалося, що суди мають утворюватися за законом (актом, прийнятим парламентом країни), який визначатиме їхні основні складові, функції, кількість і т.д. (пункт 19 Спільного висновку).⁴

Відповідно, після внесення у 2016 році змін до Конституції України у процесі реалізації судової реформи, було змінено порядок утворення, реорганізації та ліквідації суду (судів) системи судоустрою України.

Так, згідно з частиною другою статті 125 Конституції України суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

⁴ Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ підготовлений Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи (ухвалений Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні; Венеція, 12-13 березня 2010 року, CDL-AD(2010)003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)003-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)003-ukr)

Цими змінами першочергово було посилено організаційну складову незалежності судової влади, оскільки тепер Конституція України передбачає участь у цьому процесі не лише Президента України, а й Верховної Ради України та Вищої ради правосуддя.

Крім того, таке конституційне нововведення було спрямоване на посилення гарантій незалежності суддів, оскільки після внесення Законом № 1401 змін до статті 126 Конституції України з'явилися нові підстави для звільнення судді, зокрема незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду.

Таким чином, з набранням чинності Законом № 1401 та після закінчення перехідного періоду⁵ конституційні приписи щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів було змінено. Такі зміни були спрямовані на посилення незалежності судової влади з урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері.

4.1. Як зазначалося, частиною другою статі 125 Конституції України передбачено, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Таким чином, Конституцією України передбачено:

1) суд може бути утворено, реорганізовано або ліквідовано виключно законом;

2) проект закону про утворення, реорганізацію або ліквідацію суду може вноситися лише Президентом України, тобто суб'єктом законодавчої ініціативи з цих питань може бути тільки Глава держави;

3) Президент України перед внесенням проекту закону про утворення, реорганізацію або ліквідацію суду зобов'язаний провести консультації з Вищою радою правосуддя.

Отже, за Основним Законом України суд може бути утворено (реорганізовано, ліквідовано) виключно на підставі закону, проект якого вноситься до Верховної Ради України за особливою процедурою. Суб'єктом законодавчої ініціативи з цих питань може бути лише Президент України, який вносить відповідний проект на розгляд Верховної Ради України після консультацій з Вищою радою правосуддя⁶.

⁵ До впровадження нового адміністративно-територіального устрою України відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади, але не довше ніж до 31 грудня 2017 року, утворення, реорганізацію та ліквідацію судів здійснює Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом (підпункт 6 пункту 16-1 розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України).

⁶ Відповідно до частини першої статті 31 Закону № 1402 у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ. Частиною другою цієї статті Закону № 1402 передбачено, що вищими спеціалізованими судами є: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Засади організації та діяльності Вишого антикорупційного суду, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії їх діяльності встановлені Законом України „Про Вищий антикорупційний суд“ від 7 червня 2018 року № 2447–VIII. 21 червня 2018 року було прийнято Закон України „Про утворення Вишого антикорупційного суду“ від 21 червня 2018 року № 2470–VIII, який став законодавчою підставою для утворення цього суду. Суб'єктом законодавчої ініціативи щодо створення Вишого антикорупційного суду України був Президент України. Із супровідних документів (пояснювальна записка до проекту Закону України „Про утворення Вишого антикорупційного суду“ (реєстр. № 8497 від 19 червня 2018 року) до проекту Закону України „Про утворення Вишого антикорупційного суду“ (реєстр. № 8497 від 19 червня 2018 року) впливає, що 18 червня 2018 року Вища рада правосуддя на звернення Президента України ухвалила рішення підтримати проект Закону України „Про утворення Вишого антикорупційного суду“. Таким чином, після зміни редакції

4.2. Основний Закон України не містить дефініції понять „утворення“, „реорганізація“ чи „ліквідація“ та не деталізує порядок утворення, реорганізації та ліквідації суду (судів), а лише встановлює спеціальну процедуру внесення проекту відповідного закону.

Варто зазначити, що названі терміни зустрічаються й у інших конституційних положеннях, у яких також не деталізуються питання утворення, реорганізації чи ліквідації тих чи інших органів (підприємств), а також не наводиться визначення відповідних понять.

Зокрема, у Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України *утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади*, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 9¹ статті 116); статус голів, депутатів і *виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом* (частина четверта статті 141); територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; *утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи*, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (частина перша статті 143).

Деталізація цих питань не є та не повинна бути предметом конституційно-правового регулювання; питання утворення, реорганізації чи ліквідації врегульовуються на рівні закону.

Наприклад, Законом України „Про центральні органи виконавчої влади“ від 17 березня 2011 року № 3166–VI визначено особливості утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно до статті 5 цього Закону: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади *утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України* (частина перша); утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень (частина третя); міністерство, інший центральний орган виконавчої влади *утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади* (частина четверта); міністерство, інший центральний

статті 125 Конституції України Законом № 1401 утворення Вищого антикорупційного суду України відбулося за новою, визначеною безпосередньо в Основному Законі України процедурою.

орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації (частина п'ята).

4.3. Реорганізація (франц. *réorganisation* – перетворення, від *ré...* – префікс, що означає поновлення або повторення дії, і *organization* – впорядкування, від лат. *organum*, грец. *ὄργανον* – інструмент, знаряддя) – перетворення або зміна структури чи організаційної форми підприємства, установи, організації, закладу тощо, а також перебудова будь-якої системи чи структури управління. З огляду на юридичний зміст і наслідки реорганізація означає припинення діяльності певних суб'єктів права (особи юридичної, органу державної влади та ін.) і виникнення нових з відповідним обсягом прав та обов'язків. Щодо юридичної особи в Україні законодавчо визначено п'ять форм реорганізації: поділ, злиття, виділення, приєднання і перетворення. У результаті реорганізації виникають нові суб'єкти або нова юридична особа, що є правонаступницею реорганізованої. Реорганізація органу державної, зокрема виконавчої, влади, як правило, призводить до його ліквідації та виникнення нового зі встановленням дня нього відповідного обсягу функцій і повноважень⁷.

Отже, реорганізація пов'язана із певними суттєвими змінами чи перетвореннями на кшталт зміни структури підприємства, установи, організації, істотний перегляд повноважень юридичної особи. Результатом реорганізації, як правило, є створення нових, ліквідація існуючих суб'єктів.

4.4. Частиною другою статті 81 Цивільного кодексу України передбачено, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, *поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права*. Частиною третьою статті 81 цього Кодексу встановлено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

У розвиток приписів частини другої статті 125 Конституції України статтею 19 Закону № 1402 унормовано порядок утворення і ліквідації суду. Так, відповідно норм згаданої статті Закону № 1402 суд утворюється і ліквідовується законом (частина перша); проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (частина друга); підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою (частина четверта); *утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів* (частина п'ята).

Отже, частиною першою статті 19 Закону № 1402 передбачено утворення і ліквідацію суду, у той же час утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів. Тобто реорганізація є одним із способів утворення суду, яка може відбуватися шляхом злиття або поділу вже існуючих судів.

⁷ Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] – К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. – Т. 5 : П – С. – С. 292.

Рішення про утворення (у тому числі про реорганізацію) або ліквідацію суду може бути ухвалене за наявності для цього підстав, що визначені у частині четвертій статті 19 Закону № 1402, а саме зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою.

Враховуючи наведене можна дійти висновку, що в аспекті частини другої статті 125 Конституції України *реорганізація суду – це утворення на підставі закону, внесенного до Верховної Ради України Президентом України після консультацій з Вищою радою правосуддя, нового суду шляхом злиття або поділу вже існуючих судів у зв'язку зі зміною визначеної законодавством про судоустрій і статус суддів системи судоустрою України, необхідністю забезпечення доступності правосуддя, оптимізацією видатків державного бюджету або зміною адміністративно-територіального устрою тощо.*

5. Згідно з частиною третьою статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. У Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 Конституційного Суду України сформулював юридичну позицію, відповідно до якої за своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України⁸.

Крім того, у цьому ж Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII „Внесення змін до Конституції України“⁹.

Слід зазначити, що Верховний Суд як найвища судова інстанція на рівні Конституції України наділений повноваженнями, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням балансу влади в Україні.

Так, відповідно до статті 110 Основного Закону України неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду – за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

За частиною шостою статті 111 Конституції України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його

⁸ Перше речення абзаце другого пункту 7 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

⁹ Абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020.

висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та *отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.*

Тобто повноваження Верховного Суду не обмежуються лише питаннями, пов'язаними із здійсненням судочинства, цей конституційний орган державної влади Основним Законом України наділений більш широкою компетенцією. Верховний Суд задіяний в конституційному механізмі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, дострокового припинення повноважень Глави держави за станом здоров'я, наділений правом звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, у разі необхідності офіційного тлумачення Конституції України тощо. А тому конституційно-правове призначення Верховного Суду полягає не лише в його статусі найвищого суду у системі судуострою України, а й як інституції, яка є елементом системи стримувань і противаг різних гілок влади в Україні.

Відтак, механізм утворення, реорганізації і ліквідації суду, визначений частиною другою статті 125 Конституції України, з огляду на істотність змін, якими супроводжуються ці процеси, є незастосовний до Верховного Суду, а передбачений для судів нижчих інстанцій.

З огляду на зазначене, на нашу думку, положення частини другої статті 125 Конституції України щодо порядку утворення, реорганізації та ліквідації суду не може бути застосоване до Верховного Суду як органу державної влади, який має конституційний статус. Питання реорганізації (ліквідації) Верховного Суду можуть бути виключно предметом конституційно-правового регулювання.

6. Як зазначалося, положення частини другої статті 125 Конституції України щодо порядку утворення, реорганізації та ліквідації суду не може бути застосоване до Верховного Суду з огляду на його статус конституційного органу.

6.1. З набранням чинності Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–ІХ (далі – Закон № 193) було внесено зміни до Закону № 1402 та Закону України „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів (частина шоста статті 19 Закону № 1402). Відповідно до частини сьомої цієї статті Закону № 1402 максимальна кількість суддів Верховного Суду встановлюється цим Законом.

Частиною першою статті 37 Закону № 1402 у її первинній редакції було встановлено, що до складу Верховного Суду входять судді у кількості *не більше*

двохсот. Законом № 193 положення частини першої статті 37 Закону № 1402 були змінені, у зв'язку з чим максимальна кількість суддів Верховного Суду була зменшена вдвічі. Таким чином, максимальна кількість суддів Верховного Суду на цей час становить сто суддів.

6.2. Розділом II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 193 передбачено: кількість посад у кожному з касаційних судів у складі Верховного Суду визначається з урахуванням вимог цього Закону щодо палат, які обов'язково створюються у касаційному суді, порядку формування Великої Палати Верховного Суду та з урахуванням інших визначених законом вимог (пункт 4); Вища кваліфікаційна комісія суддів України протягом двох місяців з дня формування її нового складу проводить відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності (пункт 5); судді касаційних судів у складі Верховного Суду продовжують здійснювати правосуддя у межах повноважень, визначених процесуальним законом, до моменту прийняття відповідного рішення Вищою радою правосуддя; останнім днем роботи судді касаційного суду у складі Верховного Суду, який не пройшов процедуру відбору, передбачену пунктом 5 цього розділу, є дата, зазначена у рішенні Вищої ради правосуддя (пункт 6); Судді Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору, передбачену пунктом 5 цього розділу, можуть бути переведені до відповідних апеляційних судів з урахуванням рейтингу, сформованого за результатами відбору (пункт 7).

Тобто, Законом № 193 не передбачено зміни структури чи повноважень Верховного Суду (у Верховному Суді продовжують діяти: Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд, не передбачено змін у частині повноважень, у тому числі процесуальних), передбачено лише зменшення чисельності суддів цього Суду.

6.3. Як впливає із супровідних документів до проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року), на момент внесення цей проект головним чином був спрямований на комплексне врегулювання питань організації діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя¹⁰. У доданих до законопроекту матеріалах не зазначалося про утворення, реорганізацію чи ліквідацію будь-якого суду системи судоустрою України.

Отже, суб'єкт законодавчої ініціативи – Президент України – під час внесення проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) не мав на меті утворювати, реорганізовувати чи ліквідовувати суд (суди) системи судоустрою України, зокрема Верховний Суд.

¹⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66251

Такий висновок кореспондується з процедурою внесення Президентом України відповідного законопроекту. Так, проект Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) був внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України без попередніх консультацій з Вищою радою правосуддя.

Отже, Закон № 193 головним чином спрямований на удосконалення організації діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя, зменшення кількості суддів Верховного Суду, яке сталося після набрання чинності Законом № 193, не є реорганізацією цього Суду.

Такий висновок зумовлюється тим, що: по-перше, у супровідних документах до проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) не йшлося про реорганізацію Верховного Суду; по-друге, було відсутнє обґрунтування підстав для реорганізації найвищого суду у системі судоустрою України; по-третє, законопроект було внесено на розгляд парламенту за звичайною процедурою, тобто без попередніх консультацій з Вищою радою правосуддя як це було здійснено, наприклад, у процесі створення Вищого антикорупційного суду; по-четверте, після набрання чинності Законом № 193 не було змінено структури чи повноважень Верховного Суду.

Підсумовуючи наведене, можна дійти таких висновків:

– з метою посилення незалежності судової влади з урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері Законом України „Про внесення змін до Конституції України“ (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року № 1401–VIII було змінено порядок утворення, реорганізації та ліквідації судів;

– новий механізм, закріплений у частині другій статті 125 Конституції України, передбачає утворення, реорганізацію та ліквідацію судів законом; суб'єктом законодавчої ініціативи з цих питань може бути Президент України, який вносить проект відповідного закону на розгляд Верховної Ради України після консультацій з Вищою радою правосуддя;

– в аспекті частини другої статті 125 Конституції України реорганізація суду – це утворення на підставі закону, внесеного до Верховної Ради України Президентом України після консультацій з Вищою радою правосуддя, нового суду шляхом злиття або поділу вже існуючих судів у зв'язку зі зміною визначеної законодавством про судоустрій і статус суддів системи судоустрою України, необхідністю забезпечення доступності правосуддя, оптимізацією видатків державного бюджету або зміною адміністративно-територіального устрою;

– конституційний механізм утворення, реорганізації і ліквідації суду, передбачений частиною другою статті 125 Конституції України не може бути застосований до Верховного Суду як органу державної влади, який має конституційний статус, з огляду на істотність змін, якими супроводжуються ці процеси;

– передбачене Законом № 193 скорочення кількісного складу Верховного Суду не може вважатися реорганізацією цього Суду.

В.о. керівника Правового департаменту

М.О. ГРИЦЕНКО

Виконавець:
заступник завідувача відділу
юридичного аналізу конституційних
подань та конституційних звернень

Т.І. Якімець (т. 14-63)

Контроль:
заступник керівника Управління
опрацювання конституційних подань
та конституційних звернень – завідувач
відділу юридичного аналізу конституційних
подань та конституційних звернень

О.В. Погребняк (т. 10-79)