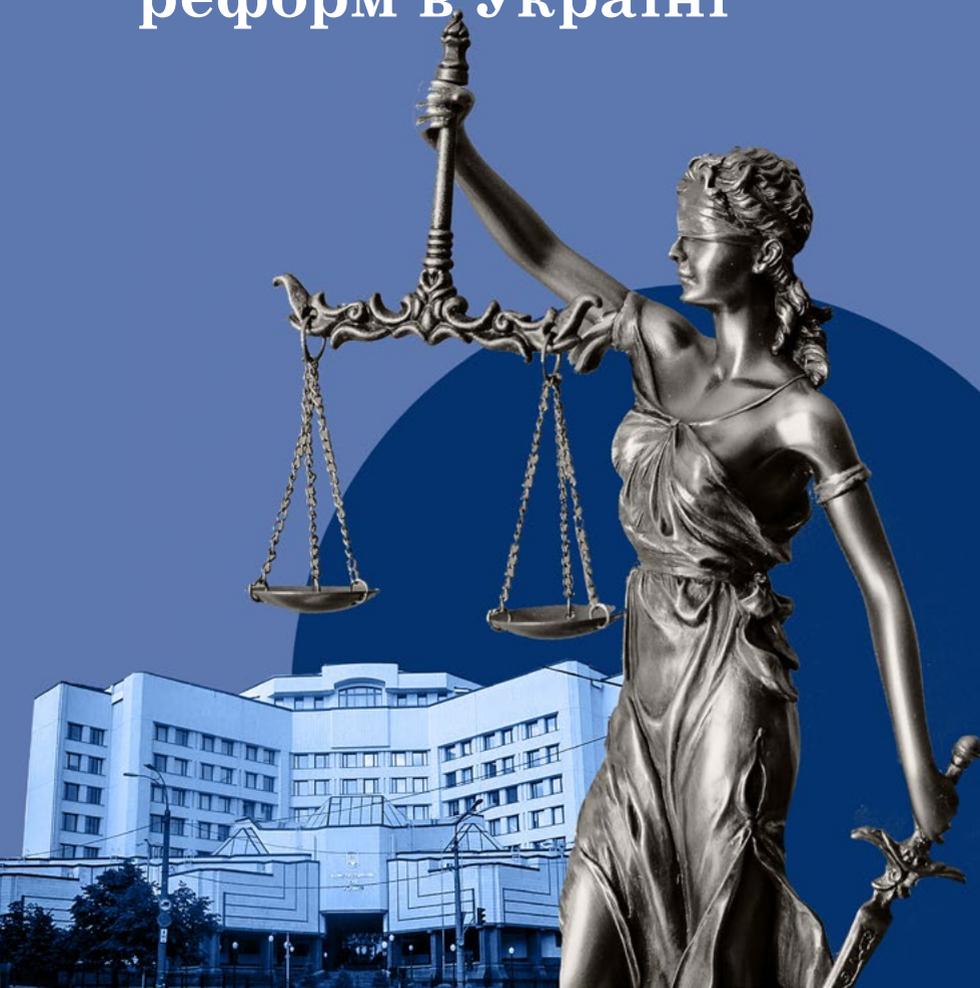


Звіт

Судовий вплив: роль судів у реалізації реформ в Україні



Цей звіт підготовлено в рамках проекту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», що реалізується за підтримки ЄС.

Зміст звіту є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Звіт з уточненнями та доповненнями від 11.03.2024

Звіт пройшов peer review таких експертів:

Заєць Анатолій Павлович,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України

Ключковський Юрій Богданович,

доктор юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», старший науковий співробітник, народний депутат України III-VI скликань

Цельєв Олексій Вікторович,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», експерт Центру дослідження верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Ищенко Юрій Вікторович,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Матвєєва Юлія Іванівна,

старший викладач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», завідувач Експериментальної навчальної лабораторії «Правничка клініка» Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Асланян Карина Іванівна,

експертка з питань судової реформи



Звіт

**Судовий вплив:
роль судів у реалізації
реформ в Україні**

Зміст

МЕТОДОЛОГІЯ 7

СУДОВИЙ АКТИВІЗМ ЧИ СУДОВИЙ ВПЛИВ? 13

СУДОВИЙ ВПЛИВ В УКРАЇНСЬКОМУ КОНТЕКСТІ 20

КЕЙС 1. Оскарження процедури люстрації 2014 року 21

1. Дизайн процедури люстрації 21

2. Втілення процедури люстрації 25

3. Оскарження процедури люстрації в судовому порядку 28

4. Результати оскарження 32

5. Реакція на результати оскарження 44

6. Висновки 47

КЕЙС 2. Оскарження результатів атестації особового складу
Національної поліції України 2015–2016 років 49

1. Дизайн реформи 49

2. Втілення реформи 54

3. Оскарження переатестації поліцейських у судовому порядку 60

4. Результати оскарження 62

5. Реакція на результати оскарження 78

6. Висновки 79

КЕЙС 3. Оскарження звільнення «суддів Майдану» 81

1. Дизайн процедури очищення судів від «суддів Майдану» 81

2. Втілення процедури очищення судів від «суддів Майдану» 85

3. Оскарження звільнення «суддів Майдану» в судовому порядку 91

4. Результати оскарження 94

5. Реакція на результати оскарження 110

6. Висновки 111

КЕІС 4. Оскарження результатів атестації прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року 113

1. Дизайн реформи 113

2. Втілення реформи 118

3. Оскарження атестації прокурорів Генеральної прокуратури України в судовому порядку 123

4. Результати оскарження 126

5. Реакція на результати оскарження 141

6. Висновки 142

КЕІС 5. Оскарження заборони проросійських партій в Україні у 2022–2023 роках 145

1. Дизайн та організація процесу заборони проросійських партій 145

2. Реалізація заборони проросійських партій на нормозастосовному рівні 157

3. Оскарження заборони проросійських партій в апеляційному порядку 163

4. Виявлені проблеми у процесі розгляду судових справ 170

5. Реакція на судову заборону діяльності проросійських партій 172

6. Висновки 176

Вплив рішень Конституційного Суду України на дизайнування реформ 179

1. Рішення Конституційного Суду України як прояв судового активізму в українському контексті 179

2. Роль КСУ у процесі оцінки конституційності реформ 181

3. Результати оскарження конституційності реформ у досліджуваних кейсах 183

ВИСНОВКИ 189

РЕКОМЕНДАЦІЇ 204

ДОДАТОК 210

Методологія

Основна мета звіту полягає у висвітленні феномена судового впливу на хід реформ в українському контексті. Реформування суспільних відносин нерідко має дискусійний характер і супроводжується низкою недоліків. У результаті вирішити окремі спірні моменти покликані органи судової влади, які у процесі розгляду спорів іноді здійснюють своєрідний вплив на втручання у сферу політики держави. Водночас це явище не отримало належного висвітлення на рівні доктринальних розробок. Тож у цьому дослідженні пропонується розв'язання цієї проблеми на підставі аналізу практики діяльності національних судів щодо розгляду справ про реформи та заходи з очищення державної влади.

З метою концептуалізації поняття «судовий вплив» та його розмежування з дотичним терміном «судовий активізм» у межах звіту досліджується практика діяльності судових органів, яка коригує державну політику у різних державах. Зокрема, проведено розмежування між комплексом повноважень, якими наділені суди в Україні та зарубіжних країнах. З'ясовано, що термін «судовий активізм» може бути обмежено застосованим для характеристики діяльності судів загальної юрисдикції в Україні (переважно у практиці Верховного Суду). Окремі його аспекти більш повно проявляються у діяльності Конституційного Суду України, зважаючи на його виключні повноваження щодо прийняття рішень про конституційність чи неконституційність норм законодавства. Тож з огляду на специфіку ефекту, який справляють рішення українських судів загальної юрисдикції на сферу державної політики у галузі реформ, їх діяльність запропоновано позначати поняттям «судовий вплив». На підставі аналізу судових рішень виокремлено типові форми прояву судового впливу в українському контексті.

Для системної оцінки феномена судового впливу в Україні було відібрано п'ять кейсів, які відображають випадки масового судового оскарження результатів реформ і результатів очищення державної влади через реалізацію політики заборон. До переліку кейсів увійшли справи, які репрезентують останні найрезонансніші випадки судового оскарження за період з 2014-го до 2023 року. Відбір кейсів базувався на тому, щоб відобразити позицію різних судових інстанцій щодо окремих аспектів оцінки зазначених сфер. З огляду на це предметом дослідження стали ті справи, розгляд яких пройшов усі можливі етапи судового оскарження. Такий підхід дав змогу максимально репрезентативно відобразити загальні тенденції оцінки реформ і заходів з очищення державної влади, які типово притаманні судам різних інстанцій.

Тож до переліку обраних кейсів належать:

1) Оскарження процедури люстрації 2014 року. За результатами проведення процедури з очищення влади відбулося масове звільнення осіб, які обіймали посади у період президентства Віктора Януковича. У подальшому люстровані посадовці оскаржили таке звільнення в судовому порядку і були поновлені на посадах, оскільки довести їхню персональну відповідальність, пов'язану з узурпацією влади четвертим президентом України, не вдалося. Суди за результатами розгляду і вирішення цієї категорії справ, виявляють значну кількість законодавчих та організаційних прогалин у процесі проведення люстрації. Тому аналіз означених кейсів дозволяє виявити, які аспекти дизайну і проведення цієї процедури спровокували необхідність судового оскарження і які наслідки судовий вплив має на ефективність провадження люстрації в українських реаліях.

2) Оскарження реформи поліції 2015–2016 років у частині переатестації особового складу Національної поліції України. Переатестація поліції – одна із складових комплексної реформи правоохоронних органів в Україні. Водночас попри блага мету «перезапуску» цих інституцій, серед іншого й у частині кадрового забезпечення, реформа мала значну кількість недоліків, які були встановлені судами за результатами оскарження звільнення тих поліцейських, що не змогли успішно пройти атестацію. Невдалий підхід до дизайну та впровадження реформи стали причиною того, що значній кількості поліцейських вдалося поновитися на посадах. Тож дослідження цього кейсу дає можливість встановити виявлені судами недоліки нормативного регулювання та практики його втілення, які поставили під сумнів ефективність проведення кадрового оновлення Національної поліції України у 2015–2016 роках.

3) Оскарження звільнення «суддів Майдану». У 2014 році українська влада запустила процеси з очищення судів від так званих «суддів Майдану», які у період Революції Гідності ухвалювали рішення про заборону мирних зібрань чи застосування запобіжних заходів до протестувальників. За наслідками перевірок спеціальна комісія ініціювала звільнення окремих суддів, однак більшість із них згодом оскаржила своє звільнення в судовому порядку. Суди, у свою чергу, у процесі розгляду справ виявили недоліки нормотворчого та нормозастосовного характеру, які супроводжували очищення та стали на заваді беззаперечному втіленню цієї процедури на практиці.

4) Оскарження результатів атестації прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року. Атестація 2019 року стала черговою спробою оновити кадровий склад органів прокуратури. Однак вона не була належним чином нормативно врегульована, що поставило під сумнів законність проведення реформи в цій частині. Прокурори, що не пройшли переатестацію, масово зверталися з позовами до судів з вимогою поновлення на посадах. Судовий розгляд справ встановив значну кількість проблемних моментів, які виникали як на етапі проектування реформи, так і на етапі її реалізації на загальнодержавному та локальному рівнях. З огляду на це аналіз кейсу дає можливість встановити дефекти реформи, на яких наголошують суди, що призвели до порушення принципів юридичної визначеності та законності.

5) Заборона проросійських партій в Україні у 2022–2023 роках. Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну розпочалися процеси щодо суттєвого оновлення законодавства та практики його втілення з метою протидії наявним та потенційним деструктивним проявам російського впливу. Один із аспектів нововведень торкнувся заборони діяльності проросійських партій, щоб попередити, виявити та припинити злочини проти основ національної безпеки України, миру і безпеки людства, тероризму та інші протиправні дії. У цьому випадку суди не лише брали участь у безпосередньому втіленні заборони на практиці, але й переглядали рішення про заборону в апеляційному порядку. На противагу попереднім кейсам дослідження цього аспекту впливу судових рішень вказує на фактори та організаційні особливості, які визнаються судами як законні та такі, що відповідають легітимній меті та нагальній суспільній потребі. Тож цей кейс використовується з компаративною метою.

Таким чином, до вибірки включені кейси, які демонструють різноманітний вплив рішень судів на подальший хід реалізації реформ: предметом аналізу стали випадки масового скасування результатів реформ та заходів з очищення влади у судовому порядку, випадки, коли суди своїми рішеннями підтверджували правильність обраного державою вектору реформування суспільних відносин, а також випадки, коли судові оскарження мало обмежений вплив. Такі кейси використовуються для порівняння, а також з'ясування причин, що стають причиною для судового впливу.

Оскільки реформи та заходи з очищення влади впроваджуються шляхом реалізації рішень суб'єктів владних повноважень, то предметом цього дослідження стали справи, які розглядалися в адміністративних судах. Судові провадження у кримінальних справах використовувалися як ілюстративний матеріал для відображення широкого спектру впливу рішень судів на процес реалізації державних політик.

Загалом під час дослідження було проведено якісний аналіз 259 судових рішень¹, які відображають рух справ і стан їх розгляду у порядку трьох інстанцій – першої, апеляційної та касаційної (у тих випадках, де категорія справи передбачає меншу кількість стадій оскарження – у порядку двох інстанцій – першої та апеляційної). Щодо очищення влади (люстрації) було проаналізовано 67 судових рішень, реформи з атестації особового складу Національної поліції України – 51, звільнення «суддів Майдану» – 41, атестації прокурорів Генеральної прокуратури України – 74 та щодо заборони проросійських партій – 26. Судові рішення збиралися на основі даних, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень і на сервісі Opendatobot. Предметом аналізу стали рішення, постанови та ухвали судів адміністративної юрисдикції.

З метою охоплення найширшого спектру правових позицій судів до аналізу було включено як судові рішення, прийняті до проведення судової реформи, розпочатої 2016 року (зокрема, ухвали та постанови окружних адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України), так і судові рішення, які були прийняті після зазначеної реформи (ухвали та рішення окружних адміністративних судів, а також постанови апеляційних адміністративних судів, Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду). Судові рішення підбиралися так, щоб максимально повно охопити правові позиції судів, які відображають ключові тренди та наслідки судового впливу.

Станом на момент написання звіту судовий розгляд частини справ не був завершений. У зв'язку з цим база містить як ті судові провадження, в яких вже винесено остаточні рішення, що більше не підлягають оскарженню, так і ті провадження, в яких остаточне рішення ще не було винесено.

У тих кейсах, де остаточні рішення національних судів були оскаржені до міжнародних судових інституцій, предметом аналізу також ставали рішення цих органів (наприклад, рішення Європейського суду з прав людини).

З метою комплексної характеристики впливу судових рішень на стан правового регулювання реформ в Україні предметом аналізу ставали не лише рішення судів загальної юрисдикції, але й Конституційного Суду України. У зв'язку з цим у межах звіту було досліджено стан оскарження конституційності норм профільного законодавства щодо реформ і заходів з очищення державної влади. Тому джерельну базу також становлять конституційні подання авторства народних депутатів України та Верховного

¹ Під судовими рішеннями, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, розуміються рішення, постанови та ухвали судів будь-якої інстанції.

Суду України і конституційні скарги, подані особами, які вважають, що законодавство, застосоване щодо них, суперечить Конституції і порушує їх конституційні права. Загалом проаналізовано 6 конституційних подань і 42 конституційні скарги. Водночас рішення Конституційного Суду України не є ключовим предметом дослідження. Основна увага зосереджена на рішеннях судів загальної юрисдикції. У зв'язку з цим рішення КСУ використовуються радше для підкреслення наслідків, які супроводжують реформи в Україні в разі їх неналежної підготовки.

Важливо відзначити, що у межах звіту не надається оцінка судовим рішенням на предмет їх законності, обґрунтованості та вмотивованості. Ухвали, рішення та постанови судів використовуються винятково як фактичний матеріал для оцінки ступеня впливу судових рішень та хід реформ в Україні.

Також з метою дослідження стану підготовки нормативно-правових актів щодо реформ проаналізовані законопроекти, супровідні документи до них, положення чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів і тих актів, які були чинними на момент виникнення спірних правовідносин. В окремих випадках вивчення масштабів та наслідків судового впливу базувалося на підставі аналізу незалежних експертних висновків. Комплексне дослідження цього масиву документів допомогло розкрити певні тенденції, які традиційно супроводжують процес підготовки нормативно-правового забезпечення реформ і заходів з очищення державної влади.

Зібрані дані, на яких ґрунтуються результати аналізу, актуальні станом на липень 2023 року.

У межах звіту було виокремлено два рівні проведення реформ і заходів з очищення, які доцільно покласти в основу аналізу.

Перший рівень – нормотворчий, який стосується дизайнування сутності та мети реформи/очищення, проведення підготовчої роботи (зокрема, розробки проектів законів і підзаконних нормативно-правових актів) та прийняття НПА, якими регулюється процес проведення реформ/очищення.

Другий рівень – нормозастосовний. На цьому етапі відбувається втілення реформи/очищення на практиці через діяльність уповноважених органів влади (та іноді представників громадського сектору). Цей етап представлений функціонуванням зазначених інституцій на національному та локальному рівнях.

Аналіз кейсів відбувався у площині виокремлення типових помилок, які допускають розробники реформ/очищення та органи влади, уповноважені на їх втілення, що призводять до масового оскарження у судах.

У зв'язку з цим дослідження кейсів щодо реформ/процедур очищення державної влади, зокрема, передбачало:

- ▶ аналіз дизайну реформи/процедури (сутність і мета реформи/процедури, підготовча робота й правове регулювання);
- ▶ аналіз процесу втілення реформи/процедури (реалізація норм законодавства на практиці на національному та локальному рівнях);
- ▶ аналіз суб'єктів, які оскаржують правовідносини;
- ▶ дослідження порядку оскарження результатів реформ/процедур (виявлення причин, які викликали таке оскарження, та характеристика позовних вимог скаржників);
- ▶ аналіз результатів оскарження, який включає аналіз мотивації ухвалення рішень;
- ▶ аналіз реакцій на результати оскарження з боку громадянського суспільства та державних органів (зокрема, в частині внесення змін до законодавства).

СУДОВИЙ АКТИВІЗМ ЧИ СУДОВИЙ ВПЛИВ?



Явище, яке характеризує активну роль суду і суддів у проведенні соціальних змін, вперше було концептуалізовано 1947 року американським істориком А. Шлезінгером. Цей процес отримав назву *«судовий активізм»*.

Першопочатково це поняття використовувалося у контексті опису конфлікту між суддями Верховного суду США, а саме «судовими активістами», які були представлені групою Блека-Дугласа і виступали за активну роль суду у проведенні соціальних змін, та прихильниками концепції «суддівського самообмеження», тобто групою Франкфутера-Джексона, яка вважала, що роль суду у процесі соціальних перетворень має бути більш обмеженою. Свою позицію представники групи Франкфутера-Джексона обґрунтовували тим, що законодавча та виконавча гілки влади знають, «як найкраще піклуватися про прогрес та суспільний розвиток»². Водночас зміст терміну «судовий активізм» з часом набув нових значень, у зв'язку з чим його дефініція неодноразово піддавалася видозмінам та уточненням. Однак *до цього часу все ж відсутнє уніфіковане розуміння сутності цього поняття*³, оскільки різні дослідники вкладають дещо відмінні аспекти в його тлумачення.

Наприклад, підхід до визначення сутності судового активізму, запропонований Г. Джонсом, зводиться до того, що у широкому розумінні цей термін позначає випадки, коли суд втручається та визнає нечинними певні законодавчі положення, а також вирішує питання законності дій виконавчої влади⁴. Дещо схоже розуміння цього феномена наводить Л.А. Грегліа, вказуючи, що під судовим активізмом варто розуміти судову практику, якою не визнаються результати урядової політики чи діяльність органів публічної влади, яку конституція прямо не забороняє⁵.

Американський суддя Р.А. Познер вважає, що судовий активізм проявляється у тому випадку, коли суд «діє всупереч волі інших гілок влади», наприклад, у разі скасування закону⁶. Цю думку підтримує і К.Р. Санстейн, який наголошує, що маркером судового активізму є частота скасування судами рішень і дій інших гілок влади⁷. З огляду на це у межах американського розуміння сутності цього явища було виведено «стандарт», що є мірилом суддівського активізму. Цей стандарт отримав назву *«тайерівський підхід»*,

2 Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. К.: Реферат, 2007. 640 с.

3 Kmiec, Keenan D. The Origin and Current Meanings of 'Judicial Activism'. California Law Review, vol. 92, № 5, 2004, p. 1443.

4 Jones, Greg. Proper Judicial Activism. 14 Regent Univ LR 141. 2002, p. 143.

5 Graglia, Lino A. It's Not Constitutionalism, It's Judicial Activism. Harvard Journal of Law & Public Policy, vol. 19, 1996, p. 293.

6 Posner, Richard A. The Federal Courts: Challenge and Reform, Revised Edition. Harvard University Press, 1996, p. 320.

7 Sunstein. Cass R. Radicals in Robes: Why Extreme Right-Wing Courts Are Wrong for America. Basic Books, 2005, pp. 42–43.

оскільки був концептуалізований Дж.Б. Тайєром, який стверджував, що суд повинен скасовувати лише ті закони, неконституційність яких є очевидною⁸.

Ф.Б. Кросс та С.А. Ліндквіст дотримуються позиції, що судовий активізм проявляється тоді, коли судова влада перебирає на себе повноваження інших гілок влади. І скасування законів є найпомітнішим типом такої активності⁹. Відповідно, на прикладі діяльності Верховного суду США дослідники запропонували 6 критеріїв для аналізу проявів судового активізму:

- ▶ ступінь «демократичності» рішень судів, тобто їх відповідність демократичним процесам, які відбуваються у державі;
- ▶ ступінь зміни попередніх судових рішень, доктрин або тлумачень;
- ▶ ступінь відступу від положень конституції під час тлумачення норм законодавства, всупереч чітким формулюванням чи первісним намірам законотворців;
- ▶ ступінь того, як судові рішення визначають державну політику, а не захищають демократичні процеси;
- ▶ ступінь того, як судова влада усуває дискреційні повноваження інших органів влади і сама формує державну політику;
- ▶ ступінь того, як суди своїми рішеннями перешкоджають суб'єктам політики розв'язувати державні проблеми¹⁰.

Крім того, дослідники вказують, що активізм також може проявлятися у простому тлумаченні норм закону. Це стається у тому випадку, коли суддя може інтерпретувати закон у спосіб, що не узгоджується з позицією законотворців, які писали його текст. Таку діяльність судів прийнято позначати як суддівське законодавство.

Отже, *термін «судовий активізм» є багатозначним і використовується для позначення різних аспектів діяльності органів судової влади у країнах англо-американської системи права* (наприклад, у США, Великій Британії,

8 Thayer, James B. The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law. Harvard Law Review, vol. 7, № 3, pp. 129–56.

9 Cross, Frank B. and Lindquist, Stefanie A. The Scientific Study of Judicial Activism. Minnesota Law Review, Forthcoming, Vanderbilt Law and Economics Research Paper № 06-23, University of Texas Law. Law and Economics Research Paper № 93, 2006, p. 11.

10 Там само, pp. 10–11.

Канаді тощо). Водночас екстраполюючи широкий підхід до тлумачення змісту цього поняття, запропонований Ф.Б. Кросс та С.А. Ліндквіст, на сферу впровадження реформ, можемо констатувати, що феномен судового активізму проявляється у наступних аспектах:

- ▶ Скасування судами нормативно-правових актів інших гілок влади (законодавчої чи виконавчої). У цьому випадку фактично мається на увазі *невизнання судовими установами результатів урядової політики*. Тож загалом така ситуація виглядає як «законодавче регулювання із суддівської лави».
- ▶ Відступ від ustalених прецедентів (тобто позицій судів, які були викладені у попередніх рішеннях і стали обов'язковим правилом та орієнтиром для розгляду аналогічних випадків у майбутньому). Зі свого боку така діяльність теж має вплив на реформи. Зокрема, у практиці відомі випадки, коли *відступи судів від прецедентів мали наслідком скасування законодавчих актів, якими впроваджувалися реформи*.
- ▶ Відхилення від загальноприйнятих способів тлумачення норм законодавства. Цей аспект також в окремих випадках приводить до коригування урядової політики. Так, суди за результатами розгляду справ можуть доходити висновків, що *положення нормативно-правових актів, які стосуються реформ, насправді мають зовсім інший зміст*, ніж той, який спочатку вкладали законотворці.

Тож активістськими вважаються рішення судів, які суттєво впливають на впровадження соціально-політичних змін у державі. Такі широкі повноваження судів спрямовані на те, щоб виправити помилки, які допускаються іншими органами влади у процесі формування політики.

Однак варто зауважити, що *настільки широке розуміння сутності судового активізму властиве лише країнам англо-американської системи права*. Тобто таке бачення ролі судів у реалізації державної політики неповною мірою реалізується у державах континентальної системи права, до якої належить і Україна.

У країнах континентальної системи (а це більшість європейських держав) ця схема працює дещо по-іншому. Відмінною особливістю є те, що суди не формують прецедентів у традиційному їх розумінні. Так, в Україні певні ознаки активізму у контексті формування прецедентної практики на рівні судів загальної юрисдикції можна прослідкувати у діяльності Верховного Суду. Це пояснюється тим, що Верховний Суд як найвищий суд у системі

судоустрою забезпечує сталість та єдність судової практики¹¹. Тобто позиції цього суду, викладені у постановах, стають орієнтиром для застосування норм права іншими судами у подібних справах у майбутньому. Таким чином, в Україні можна вести мову про існування так званих «квазі-прецедентів». Крім того, своєрідний прояв активізму у практиці Верховного Суду також спостерігається у випадку, коли ВС змінює свої правові позиції щодо вирішення одних і тих самих справ. Так відбувається тому, що суспільні відносини з часом еволюціонують і тому Верховний Суд вдається до застосування динамічного тлумачення норм законодавства. Іншими словами, позиції ВС не є сталими впродовж тривалого часу, а змінюються з огляду на виникнення нових умов застосування норм права. У цьому і проявляється активна роль Суду – внести зміни у практику нормозастосування, враховуючи нові виклики сьогодення.

Варто наголосити, що такий підхід не є чимось екстраординарним для європейських судових інституцій. Наприклад, періодичний перегляд практики застосування норм права і внесення до неї змін існує й у діяльності Європейського суду з прав людини (*далі – ЄСПЛ*). Це процес має назву «еволюційного тлумачення»¹², оскільки ЄСПЛ інтерпретує та застосовує положення Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, враховуючи зміну правовідносин. Зокрема, сутність еволюційного підходу було охарактеризовано у рішенні «*Tyrer v. the United Kingdom*» від 25.04.1978¹³: «Суд звертає увагу на те, що Конвенція є живим інструментом і [...] повинна тлумачитися з точки зору умов сьогодення».

Крім того, про судовий активізм в Україні можна говорити у контексті діяльності Конституційного Суду України. Так, КСУ як єдиний суд конституційної юрисдикції уповноважений тлумачити норми Основного Закону та скасовувати дію тих норм законодавства, насамперед законів, які не відповідають Конституції України. У цьому випадку прослідковується прямий вплив рішень КСУ на практику (не)застосування норм законодавства. Більш детально цей прояв судового активізму буде проаналізовано у розділі «Вплив рішень Конституційного Суду України на дизайнування реформ».

¹¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII, ч. 1 ст. 36.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

¹² Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини (Policy Paper). Лабораторія законодавчих ініціатив. 2017. С. 3.

URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Propozicii_Politiki_ECHR.pdf.

¹³ Рішення ЄСПЛ у справі «*Tyrer v. the United Kingdom*» від 25.04.1978, заява № 5856/72.

Пункт 31. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57587>.

Однак навіть попри ці нюанси класичного судового активізму американського¹⁴, канадського¹⁵ чи британського¹⁶ зразка в Україні все ж не існує. У нашій державі суди загальної юрисдикції (за винятком Верховного Суду), вирішуючи справи, фактично лише здійснюють контроль за законністю впроваджуваних реформ.

Тому жоден суд загальної юрисдикції не може напрямую скасувати положення законодавства щодо нововведень.

Традиційно до більшості європейських держав такі повноваження мають лише конституційні суди.

Однак це зовсім не означає, що суди загальної юрисдикції у державах континентальної системи права не мають ніякого впливу на політику (в сенсі policy). Ні, такий вплив все ж здійснюється, але більш опосередковано. Тому специфічні прояви судового активізму інколи можна прослідкувати навіть у рішеннях судів нижчих інстанцій (хоча це зустрічається не так часто). Його суть полягає у відмові від ортодоксального позитивізму (коли суд визнається «вустами закону») та застосуванні широкого розуміння права з врахуванням різноманітних соціальних чинників. Тож у першу чергу судовий активізм проявляється у відповідному тлумаченні норм, зокрема динамічному тощо. Тобто судовий активізм має місце також тоді, коли вирішення справ здійснюється за відсутності прямої норми, через призму верховенства права.

Водночас, повертаючись до питання реформ, варто відзначити, що у державах континентальної системи права вплив судів на цю сферу переважно здійснюється через масове скасування їх результатів на рівні індивідуального оскарження. Фактично через таку діяльність проявляється непрямий, але дуже відчутний ефект від судових рішень судів, який має суттєві наслідки

14 Наприклад, рішення Верховного суду США у справах «Shelby County v. Holder» (2013). URL: <https://www.justice.gov/crt/shelby-county-decision>; «Dobbs v. Jackson Women's Health Organization» (2022). URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf; «New York State Rifle & Pistol Association, Inc. v. Bruen» (2022). URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-843_7j80.pdf.

15 Why Canada has the most activist Supreme Court in the world – and how it's changed the country. 2023. URL: <https://nationalpost.com/news/canada/canada-most-activist-supreme-court-world>.

16 Наприклад, справи «R (Reilly) v. Secretary of State for Work and Pensions» (2015). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2014-0079-judgment.pdf>; «R (Aguilar Quila) v. Secretary of State for the Home Department» (2011). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2011-0022-judgment.pdf>; «Serious Organised Crime Agency v. Perry (N°2)» (2012). URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2010-0182-judgment.pdf>.

для кінцевої оцінки результатів реформ в цілому.

Тому, враховуючи низку специфічних моментів, які супроводжують процес впливу рішень судів на державну політику (policy) в Україні і є відмінними від тотожних процесів у країнах англо-американської системи права, *активну роль судів у цьому контексті доречніше характеризувати саме як судовий вплив на реформи.*

Загалом же судовий вплив є досить корисним політико-правовим явищем, що допомагає здійснити судовий контроль за якістю впроваджуваних реформ, а у разі їх неефективності — вказує на те, які помилки, допущені у процесі їх дизайнування, варто виправити.

Детальніше це явище буде розглянуто у межах цього звіту. Концептуалізація поняття «судовий вплив» є однією з цілей дослідження, тому його дефініція буде сформульована на підставі комплексного аналізу судової практики. З цих міркувань термін «судовий вплив», ключові аспекти його проявів та узагальнена характеристика впливу на хід реформ/процедур будуть наведені у розділі «Висновки».

Також подекуди у тексті звіту поруч із терміном «судовий вплив» буде використовуватися поняття «судове оскарження», яке має дещо відмінне змістове навантаження та, відповідно, специфіку застосування. Термін «судове оскарження» використовується винятково для позначення процесу звернення заінтересованих осіб до суду з позовними заявами, апеляційними чи касаційними скаргами. Водночас цей термін не має прямої кореляції з відображенням масштабів впливу судових рішень на політику.

СУДОВИЙ ВПЛИВ В УКРАЇНСЬКОМУ КОНТЕКСТІ



КЕЙС 1.

Оскарження процедури люстрації 2014 року

1. Дизайн процедури люстрації

1.1 Сутність і мета

Процес реформування кадрового забезпечення органів влади в Україні шляхом проведення люстрації розпочався зі значним запізненням порівняно з аналогічними процесами у країнах Європи¹⁷. В українських реаліях неабиякий попит суспільства на проведення люстрації стрімко зріс у період Революції гідності з листопада 2013 року до лютого 2014-го як реакція на недовіру до корумпованих органів влади. Як наслідок, 16 вересня 2014 року – аж на 24 році існування незалежної України – Верховна Рада прийняла Закон «Про люстрацію»¹⁸ (далі – *Закон*). Але передбачений Законом механізм люстрації мав свої характерні особливості, не властиві законодавчому регулюванню цієї процедури у країнах Східної Європи.

Відповідно до Закону «Про очищення влади» люстрація – це встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

17 Тенденція до вжиття заходів з очищення влади в Європі бере початок ще з 1990-х років. Зокрема, у Чехії люстрація стартувала з 1991 року, в Угорщині – з 1992-го, у країнах Балтії люстраційне законодавство було прийняте у період з 1992 до 1999 року. Аналогічні процеси наприкінці ХХ століття були також започатковані у Німеччині, Польщі, Болгарії. Детальніше див.: Очищення влади: чому це необхідно? Фондація «Відкритий діалог». Київ. 2015. 56 с. URL: <https://ua.odfoundation.eu/content/uploads/i/fmfiles/pdf/odf-lustration-brochure-print.pdf>.

18 Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

Тобто процедура люстрації передбачала проведення реформування кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом очищення влади від осіб, які були причетні до узурпації влади в Україні у період з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року. Під дію люстрації підпадають вищі посадові особи держави, посадові та службові особи інших органів публічної влади (крім виборних посад), співробітники правоохоронних органів, визначені в ч. 2 ст. 3 Закону України «Про очищення влади», а також особи, які претендують на зайняття цих посад. Закон передбачав застосування до цих осіб заборони перебувати на посадах протягом 5 та 10 років залежно від критеріїв.

1.2 Підготовча робота

Громадський тиск після Революції гідності посприяв тому, що, починаючи з березня 2014 року, парламентарі активно почали працювати над розробкою люстраційних законопроектів. У підсумку у Верховній Раді України було зареєстровано сім проектів відповідних законів: №№ 4570¹⁹, 4570-1²⁰, 4570-2²¹, 4570-3²², 4678²³, 4678-1²⁴, 4359а²⁵. Стати законом судилося лише останньому законопроекту. Проте голосування за його прийняття у стінах парламенту не обійшлося без труднощів. Показово, що ухвалити законопроект в цілому Верховній Раді вдалося лише з п'ятої спроби. За прийняття Закону «Про очищення влади» проголосував 231 народний депутат.

На етапі розробки законопроекту перед парламентарями постало дві проблеми.

По-перше, необхідно було встановити чіткі критерії доступу до публічної служби, які б дали змогу запобігти застосуванню суб'єктивного підходу, а також швидко здійснити очищення органів влади.

19 Проект Закону про проведення люстрації в Україні від 26.03.2014 № 4570.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50422.

20 Проект Закону про люстрацію в Україні від 08.04.2014 № 4570-1.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50566.

21 Проект Закону про люстрацію в Україні від 08.04.2014 № 4570-2.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50567%20.

22 Проект Закону про проведення люстрації в Україні від 08.04.2014 № 4570-3.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50579.

23 Проект Закону про проведення люстрації в Україні від 10.04.2014 № 4678.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50613.

24 Проект Закону про люстрацію в Україні від 15.04.2014 № 4678-1.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50659.

25 Проект Закону про очищення влади від 24.07.2014 № 4359а.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51795.

По-друге, виникли проблеми зі створенням єдиного люстраційного органу, який би був позбавлений адміністративного та політичного впливу, а також міг би бути фінансово забезпеченим для реалізації своїх функцій і повноважень.

Відтак депутати вирішили встановити на рівні Закону критерії, за якими відбувається процедура люстрації. Крім того, повноваження щодо здійснення люстрації було покладено на самі державні органи та органи місцевого самоврядування. Важливою умовою проведення процедури очищення влади стало забезпечення публічності цього процесу.

Водночас ще на етапі розгляду та прийняття законопроекту експерти наголошували на існуванні потенційних ризиків, закладених у нормах майбутнього закону. Основні зауваження стосувалися того, що норми акта прописані нечітко, що ставило під сумнів можливість їх належного виконання на практиці, не було створено окремого органу з люстрації, як це відбувалося у більшості країн, процедура перевірки чиновників не обмежувалася в часі, а механізм її проведення фактично дублював положення уже діючих законів²⁶.

Як наслідок, невирішення усіх проблем на етапі проектування Закону викликало значні проблеми у процесі втілення його положень на практиці. Дизайн процедури люстрації розроблявся з порушенням принципів законності, правової визначеності, пропорційності як складових верховенства права²⁷, тому всю процедуру люстрації було легко оскаржити в суді.

²⁶ Піар на люстрації. Закон «Про очищення влади» виконати неможливо.
URL: https://texty.org.ua/articles/55473/Piar_na_lustraciji_Zakon_Pro_ochyshhenna_vlady-55473/.

²⁷ Як нам бути з люстрацією?
URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2711856-ak-nam-buti-z-lustracieu.html>.

1.3 Правове регулювання

Для успішного проведення процедури очищення влади важливим є його належне нормативно-правове забезпечення.

Основними нормативно-правовими актами, спрямованими на врегулювання порядку проведення процедури люстрації у 2014 році, були:

- ▶ Закон України «Про очищення влади» від 16.10.2014 № 1682-VII. Цей Закон є основоположним актом, що встановлює загальні правові та організаційні засади проведення люстрації від осіб, які були причетні до узурпації влади експрезидентом Віктором Януковичем у 2010–2014 роках.
- ▶ Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 563 «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»²⁸. На виконання Закону цією Постановою встановлювався механізм проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування люстраційних заборон, а також визначалася сфера компетенції органів, уповноважених на проведення перевірок.
- ▶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 1025-р «Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади»²⁹. Цей акт містить перелік посадових осіб, щодо яких передбачено проведення перевірок, із зазначенням строку їх проведення.
- ▶ Наказ Міністерства юстиції України від 16.10.2014 № 1704/5 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»³⁰. Наказ регламентував порядок створення і ведення реєстру, що являє собою електронну базу даних, яка містить інформацію про осіб, щодо яких застосовується заборона на перебування на посадах публічної служби.

28 Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 563.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-%D0%BF#Text>.

29 Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 1025-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-%D1%80#Text>

30 Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»: Наказ Міністерства юстиції України від 16.10.2014 № 1704/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1280-14#Text>

- ▶ Наказ Міністерства фінансів України від 03.11.2014 № 1100 «Про затвердження Порядку проведення перевірки достовірності відомостей, передбачених п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади», та форми висновку про результати такої перевірки»³¹. Порядком було визначено процедуру проведення перевірки достовірності відомостей у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік.

Процедура люстрації, визначена профільним Законом і зазначеними підзаконними нормативно-правовими актами, не була позбавлена недоліків на етапі її проектування. Саме ця обставина і стала підґрунтям для оскарження законності цих актів і процедури очищення влади загалом у судовому порядку. Проблеми правового регулювання, що спровокували судове оскарження люстрації, будуть розглянуті нижче.

2. Втілення процедури люстрації

Організація проведення процедури люстрації на національному рівні покладалася на Міністерство юстиції України. Зокрема, протягом місяця з дня набрання чинності Законом Міністерство юстиції утворило Громадську раду з питань люстрації³², що діє при міністерстві. Функціонування громадської ради покликане забезпечити участь громадськості в процесі здійснення контролю за процедурою очищення влади.

Окрім того, на виконання норм Закону Мініюст склав перелік органів, уповноважених на здійснення люстраційної перевірки. Також міністерство розробило план проведення перевірок по кожному органу державної влади та місцевого самоврядування чи підприємству відповідно до черговості. Організація проведення люстраційної перевірки покладається на керівника відповідного органу влади.

Процес люстрації щодо посадовців на локальному рівні складається з кількох поетапних процедур. Сутність цих етапів дещо відрізняється залежно від того, чи особа уже перебуває на посаді, чи тільки претендує на зайняття посади у майбутньому.

31 Про затвердження Порядку проведення перевірки достовірності відомостей, передбачених п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону України «Про очищення влади», та форми висновку про результати такої перевірки: Наказ від 03.11.2014 № 1100.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1385-14#Text>.

32 Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2014 № 1844/5.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1386-14#n6>.

У першому випадку люстрація передбачає проходження посадовцем двох етапів:

I. Подання заяви про застосування заборони

На цьому етапі особа, яка перебуває на посаді, самостійно подає керівнику або уповноваженому органу заяву встановленого зразка, де повідомляє про те, що до неї застосовуються (чи не застосовуються) заборони, визначені Законом «Про очищення влади». У випадку, якщо посадовець вказує, що до нього застосовується заборона, то це слугує підставою для його звільнення із займаної посади. Якщо ж заяву не було подано у 10-денний строк з дня початку проведення перевірки, то у такому випадку посадова особа також підлягає звільненню.

II. Проведення перевірки

Цей етап передбачає з'ясування:

- 1) достовірності вказаних у заяві відомостей;
- 2) достовірності відомостей про майно у декларації посадовця, відповідність витрат його доходам, отриманим із законних джерел.

У випадку, якщо за результатами люстраційної перевірки було виявлено недостовірні дані, то контролюючий орган зобов'язаний попередити про це відповідного чиновника, щодо якого проводиться перевірка. Після цього такий чиновник надає письмове пояснення, що стало причиною невідповідності, і додає підтверджуючі документи. Зі свого боку контролюючий орган зобов'язаний розглянути такі документи і пояснення та врахувати їх при підготовці висновку про перевірку.

Копія висновку про результати перевірки надсилається до Мін'юсту для офіційного оприлюднення на сайті міністерства. Потім ця інформація вноситься до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» (далі — *Реєстр люстрованих осіб*). Керівник органу, де працював чиновник, після отримання висновку звільняє його з посади.

У випадку, якщо за результатами проведення перевірки було виявлено, що посадовець не підпадає під критерії очищення влади, то про це також складається відповідний висновок. На його підставі керівник органу, де працює посадовець, оформлює довідку про результати перевірки, де зазначає інформацію про невиявлення підстав для застосування люстрації. Такі відомості підлягають опублікуванню на офіційному вебсайті

відповідного органу влади.

Якщо ж особа лише претендує на зайняття посади, на яку поширюється дія Закону «Про очищення влади», то вона зобов'язана пройти такі етапи:

I. Подання заяви

Цією заявою особа повідомляє, що до неї не застосовуються люстраційні заборони, і, відповідно, дає згоду на подальше проходження перевірки.

II. Проведення спеціальної перевірки

Відомості, зазначені у заяві, перевіряються під час проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону «Про запобігання корупції»³³. Якщо за результатами перевірки буде встановлено, що особа належить до переліку тих, до кого застосовуються люстраційні заборони, то їй буде відмовлено у призначенні на посаду.

Однак на період дії воєнного стану люстраційна перевірка щодо кандидатів на посади в органах публічної влади, передбачена Законом «Про очищення влади», не проводиться. Ця новела з'явилася в Законі «Про правовий режим воєнного стану»³⁴ у травні 2022 року після внесення відповідних змін на підставі Закону № 2259-IX³⁵. Але це зовсім не означає, що ці посадовці більше не будуть піддаватися жодним перевіркам. Після скасування чи припинення воєнного стану в державі відповідна перевірка має бути проведена протягом трьох місяців. Винятком з цього правила може бути тільки ситуація, за якої такого чиновника було звільнено з посади до моменту припинення чи скасування воєнного стану або закінчення проведення зазначеної перевірки під час дії воєнного стану.

Загалом, згідно з офіційними даними, наданими Міністерством юстиції України за запитом на публічну інформацію, станом на 04 липня 2023 року на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України розміщено 492 549 повідомлень про початок проходження перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади». Також Мініюст повідомив, що станом на 21 червня 2023 року в Реєстрі люстрованих осіб містяться відомості щодо 596 посадовців, до яких застосовано положення Закону «Про очищення влади».

33 Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

34 Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

35 Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

Водночас окремим посадовцям часів Віктора Януковича все ж вдалося уникнути люстраційного процесу. Наприклад, це стосується тих чиновників, які звільнилися із займаних посад за власним бажанням. Така «латентна» люстрація відбувалася як до офіційного набрання чинності Законом «Про очищення влади», так і після цього. І хоча ці посадовці офіційно не підпали під дію Закону, все ж вони опинилися під пильним контролем Громадського люстраційного комітету, який формував відповідний список «недолюстрованих» ексчиновників на підставі моніторингу їх декларацій і біографій³⁶. Показовим є той факт, що за перший рік проведення люстрації в Україні кількість осіб, які вирішили уникнути перевірок у такий спосіб, сягає майже 30%³⁷. Ця ситуація є свідченням того, що мав місце своєрідний side effect люстрації, коли фактично відбулось очищення органів влади, яке де-юре не можна оскаржити.

Однак втілення процедури очищення на локальному рівні не завжди йшло гладко, адже подекуди застосування норм законодавства про люстрацію супроводжувалося порушеннями наведеної вище процедури з боку уповноважених органів³⁸. Це, зокрема, і ставало формальною підставою для звернення люстрованих посадовців з позовами до адміністративних судів. Адже експосадовці вважали процедуру люстрації протиправною, а прийняті уповноваженими органами рішення – незаконними.

3. Оскарження процедури люстрації в судовому порядку

Найбільший відсоток позовних заяв щодо оскарження застосування положення Закону «Про люстрацію» надходив від експрацівників митних органів та прокуратури. Позови стосувалися відносин публічної служби, зокрема, це справи щодо прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та звільнення з неї.

Цікавим є факт, що причини оскарження процедури люстрації значно різнилися до 17 жовтня 2019 року та після настання цієї дати. Причиною цього феномена є постановлення Європейським судом з прав людини

36 Усіх чиновників України перевіряємо вручну – Громадський люстраційний комітет.

URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26814666.html>.

37 Очищення влади: чому це необхідно? Фундація «Відкритий діалог». Київ. 2015. С. 25.

URL: <https://ua.odfoundation.eu/content/uploads/i/fmfiles/pdf/odf-lustration-brochure-print.pdf>.

38 Про аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 16.09.2014 № 1682-VII «Про очищення влади»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18.09.2015 № 16.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0016760-15#Text>

(далі – *ЄСПЛ*) рішення у справі «Полях та інші проти України»³⁹, яке набрало законної сили 24 лютого 2020 року. У цьому рішенні ЄСПЛ вказав, що процес проведення люстрації в Україні відбувався з порушенням принципу верховенства права. Хоча загалом Європейський суд з прав людини визнав законним і обґрунтованим сам факт проведення люстрації в Україні, він звернув увагу на недоліки й промахи при застосуванні відповідних процедур. У зв'язку з цим позиція, яку зайняв ЄСПЛ, стала відправною точкою у новій хвилі позовів до суду з метою визнання проведеної процедури люстрації протиправною. Відповідно, це вплинуло і на аргументацію ексчиновників, яку вони використовували у своїх позовних заявах, обґрунтовуючи необхідність скасування результатів люстрації. Саме тому в цьому звіті аналіз результатів оскарження буде проведено на основі порівняння позиції позивачів та позиції судів за результатами розгляду позовів та апеляційних і касаційних скарг, які були прийняті до постановлення Європейським судом з прав людини рішення у справі «Полях та інші проти України» (тобто до 17 жовтня 2019 року) та після цієї події.

3.1 Причини оскарження

До справи «Полях та інші проти України» люстровані посадовці, обґрунтовуючи свої позовні заяви, апеляційні та касаційні скарги, переважно наголошували на тому, що проведення перевірок достовірності відомостей у заяві, а також перевірка відомостей щодо майна у деклараціях є протиправними. До такого висновку ексчиновники доходили на підставі того, що контролюючі органи порушували процедуру люстрації, визначену законодавством. А тому спірні накази про звільнення, на думку люстрованих посадових осіб, приймалися всупереч принципам і вимогам Закону «Про очищення влади»⁴⁰.

39 Рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» від 17.10.2019, заява № 58812/15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text

40 Наприклад, постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.01.2018 у справі № 815/3268/15. URL: <https://opendatabot.ua/court/71979644-7c63105346-908f6ca91ddd1b5a26c87a>; постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.02.2018 у справі № 820/4398/15. URL: <https://opendatabot.ua/court/72290090-08348f7c49e5fe4286140347dbd06456>; постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.08.2019 у справі № 812/1441/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/83692111-195612d05f237175446eblaf9cd3eac4>.

Після набрання законної сили рішенням ЄСПЛ «*Полях та інші проти України*» позивачі стали акцентувати увагу на тому, що норми Закону «Про очищення влади» суттєво порушують їх конституційні права. Зокрема, аргументація позивачів базувалася на тому, що:

- 1) Відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції України⁴¹ юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, а процедура люстрації в українських реаліях набула ознак колективної відповідальності.
- 2) Положеннями ст. 62 Конституції України встановлено, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях.
- 3) Приписами Закону України «Про очищення влади» створюються передумови для порушення рівності можливостей реалізації права доступу до державної служби, передбачені ст. 38 Конституції. До того ж, згідно з Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи⁴², дискваліфікація може стосуватися лише тих осіб, які наказували вчиняти, вчиняли серйозні порушення прав людини або серйозно допомагали в їх вчиненні. Відтак, вказаний конституційний принцип презумпції невинуватості підлягає застосуванню також і при здійсненні люстрації.
- 4) Позивачі посилаються на проміжний висновок Венеційської комісії⁴³ щодо Закону України «*Про очищення влади*», в якому вона констатує, що «ніхто не може бути предметом люстрації виключно через особисті думки і переконання; свідомі співробітники можуть бути люстровані, тільки якщо їх дії насправді завдали шкоди іншим і вони знали або повинні були знати про це».
- 5) Проведена в Україні люстрація суперечить усталеній практиці Європейського суду з прав людини (зокрема, це зазначена вище

41 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

42 Resolution 1096 (1996). Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems. Parliamentary Assembly. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=en>.

43 Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні, схвалений Венеційською комісією на її 101-й Пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2014 року). Пункт 62. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29044-ukr>.

справа «*Полях та інші проти України*», справи «*Engel and others v. the Netherlands*»⁴⁴, «*Matyjek v. Poland*»⁴⁵).

6) Українська версія процедури люстрації порушує встановлену Конвенцією «Про дискримінацію у сфері праці і зайнятості» № 111 від 25.06.1958⁴⁶ норму про заборону дискримінації.

Вважаючи, що люстрація не відповідає наведеним вище умовам, люстровані посадовці просили суди про задоволення їх позовних вимог.

3.2 Позовні вимоги

Аналіз судової практики вказує, що *типовими позовними вимогами, які притаманні переважно усім позовам люстрованих посадовців*, незалежно від дати подання звернення до суду (і до справи «*Полях та інші проти України*», і після постановлення рішення за результатами її розгляду), є такі:

- ▶ визнати протиправним і скасувати наказ про звільнення люстрованої особи з посади;
- ▶ поновити її на займаній посаді;
- ▶ стягнути середній заробіток за час вимушеного прогулу.

Водночас до 17 жовтня 2019 року позивачі переважно акцентували увагу не на самому факті протиправності люстрації як такої, а вказували на неправомірність дій контролюючих органів через недотримання ними вимог закону у процесі проведення перевірок.

44 Рішення ЄСПЛ у справі «Engel and others v. the Netherlands» від 08.06.1976, заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72. Пункт 82.

URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>.

45 Рішення ЄСПЛ у справі «Matyjek v. Poland» від 24.04.2007, заява № 38184/03.

Пункти 49–58. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80219>.

46 Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять від 25.06.1958 № 111, ст. 2.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_161

З огляду на це до переліку позовних вимог переважно додавалися такі:

- ▶ визнати протиправними дії щодо проведення перевірки достовірності відомостей, вказаних у заяві щодо незастосування заборон, та відомостей щодо майна, вказаних у декларації чиновника за попередній рік;
- ▶ визнати протиправним і скасувати висновок про результати перевірки.

Відповідно, після постановлення ЄСПЛ рішення у справі *«Полях та інші проти України»* суть позовних вимог змінилася. Відтепер люстровані посадовці не зупинялися на недотриманні формальностей проведення перевірок, а наголошували на протиправності процесу люстрації загалом.

Окрім того, іноді позивачі помилково просять суди зобов'язати Міністерство юстиції вилучити з Реєстру люстрованих осіб відомості про позивачів. Однак суди зазначають, що ця позовна вимога не підлягає задоволенню, адже Законом «Про очищення влади» та Положенням про Реєстр не передбачено можливості відкриття відомостей. Натомість передбачено, що у випадку надходження до реєстратора – Міністерства юстиції України – відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, відомості про особу *вилучаються* з реєстру. Тобто чинним законодавством чітко визначено механізм *вилучення* відомостей з реєстру, а тому підстави для задоволення позовної вимоги відсутні.

4. Результати оскарження

4.1 Загальна характеристика рішень судів за результатами оскарження

За результатами розгляду та вирішення справ про люстрацію суди загалом доходять висновку про протиправність і незаконність її проведення. Тому судові органи переважно схильні задовольняти позовні вимоги посадовців. Зокрема, згідно з відомостями, отриманими від Міністерства юстиції України за запитом на публічну інформацію, у період з 16 жовтня 2014 року до 21 червня 2023 року з Реєстру люстрованих осіб за рішенням суду було вилучено відомості щодо 466 чиновників. Але варто зазначити, що практику судів не можна назвати цілком однозначною.

До рішення *«Полях та інші проти України»* суди першої інстанції по-різному підходили до питання задоволення позовних вимог люстрованих посадовців. Таку тенденцію можна пояснити тим, що це була зовсім нова категорія справ, а тому ще не існувало усталеної практики їх розгляду. У зв'язку з цим

кожен суддя вирішував спір, виходячи зі свого особистого праворозуміння. Аналогічна тенденція до відсутності єдиної позиції у процесі розгляду спорів про люстрацію прослідковується і на рівні судів апеляційної інстанції. Водночас важливо наголосити, що *суди касаційної інстанції (Вищий адміністративний суд України та новий Верховний Суд⁴⁷) переважно визнавали процедуру люстрації протиправною. Така позиція судів підкреслила наявність недоліків у процесі її втілення.* Однак знову ж таки слід наголосити, що у цей період суди не оцінювали проведення люстрації з погляду дотримання принципу верховенства права, а лише досліджували процедуру на предмет законності, тобто її формальної відповідності процедурі, встановленій на рівні нормативно-правових актів. Як правило, усі позови стосувалися встановлення у процесі перевірки фактів недостовірності відомостей щодо наявності майна у поданій позивачем декларації.

Після рішення у справі «Полях та інші проти України» ситуація кардинально змінюється: *усі суди, починаючи з першої інстанції, посилаються на рішення ЄСПЛ у цій справі і констатують протиправність проведення люстрації.* Як наслідок, звільнення публічних службовців із займаних посад визнається протиправним. Отже, позиція судів усіх інстанцій тепер є одноставною, адже позиція ЄСПЛ слугує безумовним орієнтиром для ухвалення рішення по суті справи. Суди орієнтуються на це рішення безапеляційно з огляду на те, що, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»⁴⁸, національні суди застосовують при розгляді справ практику ЄСПЛ як джерело права. Тобто практика ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» після набрання нею законної сили 24 лютого 2020 року є обов'язковою до виконання і має бути врахована судами при розгляді аналогічних спорів як стандарт розгляду люстраційних справ.

З огляду на те, що тривалий час для судів нижчих інстанцій не було орієнтиру у процесі вирішення справ про люстрацію, за можливості суди утримувалися від винесення рішення по суті спору. Зокрема, така опція з'явилася, коли 2014 року Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України (далі – *КСУ*) щодо визнання неконституційності окремих положень Закону «Про очищення влади». Згодом конституційні подання також надійшли від народних депутатів України та Верховного Суду України

47 У період з 2015 року до грудня 2017-го у касаційному порядку справи переглядав Вищий адміністративний суд України. Однак після проведення судової реформи і зміни системи судоустрою України з 15 грудня 2017 року судом касаційної інстанції у справах про люстрацію став Верховний Суд.

48 Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

щодо інших частин Закону⁴⁹. Однак попри те, що від моменту першого конституційного подання пройшло більше восьми років, КСУ до цього часу не прийняв остаточного рішення. Відповідно, суди нижчих інстанцій задовольняють клопотання учасників справи (переважно представників відповідачів — органів влади) про зупинення провадження у справі до прийняття рішення Конституційним Судом України. Однак *Верховний Суд* відходить від цієї позиції і *постановляє продовжити розгляд справ, не чекаючи рішення КСУ*, адже переважно суди не наводять належну аргументацію обґрунтованої необхідності зупинення провадження. Крім того, Верховний Суд наголошує, що такі дії затягуватимуть розгляд і вирішення цієї категорії спорів, що негативно позначається на процесі захисту порушених прав⁵⁰. Орієнтуючись на таку позицію Верховного Суду, суди нижчих інстанцій активно беруть на себе ініціативу в цьому питанні і відновлюють люстрованих чиновників.

Отже, як засвідчує аналіз судової практики, запущений в Україні процес люстрації не витримав судового оскарження. Українські суди та ЄСПЛ вцент розбили наслідки цієї процедури, чим показали низький рівень її ефективності та результативності.

4.2 Мотивація судів у процесі скасування результатів люстрації

Люстровані посадовці масово перемагають у судах. Це пов'язано з тим, що судове оскарження виявило низку проблемних моментів, які супроводжують очищення влади. Загалом судді у своїх рішеннях переважно одноставно наголошують на існуванні таких *недоліків, які є системоутворюючими і у підсумку призвели до неуспішних результатів втілення люстрації*:

На нормотворчому рівні:

- ▶ невідповідність процедури люстрації проголошеним принципам очищення влади;

49 Конституційний Суд України завершив усне слухання справи щодо конституційності окремих положень Закону України «Про очищення влади» та перейшов до закритої частини пленарного засідання. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytucijnyy-sud-ukrayiny-zavershyv-usne-sluhannya-spravy-shchodo-konstytucijnosti-okremykh>.

50 Наприклад, постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.12.2019 у справі № 826/25204/15. URL: <https://opendatabot.ua/court/86333355-e37f239e85a869e331a11775b5de62ba>; постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26.02.2020 у справі № 823/739/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/87839095-f8d50775b71fb73b9be7325a18e06de4>; постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 22.12.2021 у справі № 372/3967/20. URL: <https://opendatabot.ua/court/102221067-a21e46d8e0328f7e9a3de77ca59e99c8>.

- ▶ застосування концепції колективної відповідальності;
- ▶ порушення права на доступ до публічної служби;
- ▶ непропорційність втручання у права посадових осіб.

На нормозастосовному рівні:

- ▶ застосування люстрації до посад, які не підпадають під процедуру очищення влади;
- ▶ необґрунтованість рішення контролюючих органів;
- ▶ порушення порядку та строків проведення перевірки.

Розглянемо детальніше мотивацію судів щодо кожної окремої типової підстави поновлення люстрованих на посадах.

Невідповідність процедури люстрації проголошеним принципам очищення влади

На рівні Закону «Про очищення влади» законодавці передбачили, що процедура люстрації повинна базуватися на принципах:

- ▶ *верховенства права та законності;*
- ▶ *відкритості, прозорості та публічності;*
- ▶ *презумпції невинуватості;*
- ▶ *індивідуальної відповідальності;*
- ▶ *гарантування права на захист.*

Однак інші норми цього Закону, які розкривають саме процес очищення влади від чиновників періоду президентства Віктора Януковича, суперечать цим принципам. На цьому неодноразово наголошували і національні суди⁵¹, посилаючись на рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України»⁵². Існування такої прогалини суди пов'язують з тим, що Верховна Рада, розробляючи законопроект «Про очищення влади», не приділила належної уваги питанню застосування обмежувальних заходів.

51 Наприклад, постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.03.2021 у справі № 808/2109/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95917761>.

52 Пункти 72, 297.



Уряд не зазначив про будь-який розгляд підстав для застосування таких широкомасштабних та обмежувальних заходів під час обговорення Верховною Радою України Закону № 1682-VII. Навпаки, у ст. 1 Закону серед принципів, які мають керувати процесом очищення, наведено презумпцію невинуватості та індивідуальну відповідальність. На думку Суду, це свідчить про певну неузгодженість між проголошеними цілями Закону та фактично оприлюдненими ним правилами.

Постанова Верховного Суду у справі № 808/2109/15⁵³

Аналогічну позицію щодо недотримання принципів, за якими здійснюється очищення влади (люстрація) – презумпції невинуватості, індивідуальної відповідальності, гарантування права на захист – висловив у своїй постанові Верховний Суд від 30.07.2020 у справі № 805/4893/15-а⁵⁴.

Застосування концепції колективної відповідальності

Наступна поширена підстава визнання процедури люстрації протиправною полягає у тому, що суди встановлюють порушення принципу застосування індивідуального підходу під час здійснення люстраційної перевірки. Цей законодавчий промах був одним із ключових аргументів, що лів в основу постанови Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14⁵⁵. У подальшому суди нижчих інстанцій орієнтувалися на цю постанову у процесі обґрунтування скасування результатів люстрації.

Суди наголошують на тому, що насправді ніколи не стверджувалося, що самі ексчиновники вчинили які-небудь конкретні антидемократичні дії, спрямовані проти національної безпеки, оборони або прав людини. Фактично люстровані були звільнені на підставі Закону лише тому,

53 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.03.2021 у справі № 808/2109/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95917761>.

54 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.07.2020 у справі № 805/4893/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674423>.

55 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492>.

що обіймали певні відносно високі посади державної служби за часів президентства Віктора Януковича.

“Іншими словами, причиною застосування обмежувальних заходів [...] є прихід до влади пана Януковича, а не будь-яка подія, що підірвала демократичний конституційний лад, яка могла статися під час його правління та до якої могла бути причетна відповідна посадова особа.

Постанова Верховного Суду у справі № 826/1137/16⁵⁶

Отже, безумовне застосування люстраційної процедури до осіб, які обіймали високі посади у період з 25 лютого 2010 року до 22 лютого 2014 року, без встановлення їх причетності до негативних і антидемократичних подій в Україні, суперечить цілям Закону «Про очищення влади» і свідчить про наявність своєрідної колективної відповідальності. Тобто у процесі люстрації не з'ясовувалася наявність зв'язку експосадовців з такими подіями. Отже, суди констатували порушення норми ст. 61 Конституції України.

“Самого лише факту перебування осіб на визначених в Законі посадах та протягом встановленого цим же Законом строку недостатньо для застосування заборон, визначених ч. 3 ст. 1 Закону України «Про очищення влади».

Постанова Верховного Суду у справі № 817/3431/14⁵⁷

На підтвердження цієї позиції суди⁵⁸ звертаються до Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1096 (1996)⁵⁹ і вказують, що люстрація застосовується,

56 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.06.2020 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89869136>.

57 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492>.

58 Наприклад, рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 у справі № 826/20537/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96650697>.

59 Пункт 12.

лише якщо доведено вину в кожному конкретному випадку. *Люстрація не може бути інструментом формального звільнення з посади.*

Люстраційні заходи повинні відбуватися за умови обов'язкового дотримання певних критеріїв, а саме:

- ▶ *По-перше, особиста, а не колективна вина, має бути доведена в кожному окремому випадку.* Це наголошує на потребі в індивідуальному, а не колективному, застосуванні законів про люстрацію.
- ▶ *По-друге, повинні гарантуватися право на захист, презумпція невинуватості до доведення провини і право на судовий перегляд ухваленого рішення.* Помста у жодному разі не може бути метою очищення влади, а процес люстрації не повинен допускати політичне або соціальне зловживання результатами люстрації.

Також суди у своїх рішеннях⁶⁰ апелюють до позиції Венеційської комісії, наведеної у Проміжному⁶¹ та Остаточному⁶² висновках № 788/2014 щодо Закону України «Про очищення влади». Зокрема, ці акти вказують на необхідність врахування доведеної вини кожної особи, яка піддається люстраційним процедурам, як загальновизнаний міжнародний стандарт.

Відповідно, суди вважають, що обмежувальні заходи такої суворості не можуть застосовуватися до державних службовців лише тому, що вони залишилися на своїх посадах державної служби після обрання нового глави держави⁶³.

60 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492>.

61 Пункти 64, 82, 104.

62 Пункт 18.

63 Наприклад, постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.07.2020 у справі № 805/4893/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674423>; постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17.06.2020 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89869136>.

Порушення права на доступ до публічної служби

На думку суддів⁶⁴, приписи Закону України «Про очищення влади» створюють передумови для порушення рівності можливостей реалізації права доступу до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та в управлінні державними справами. Як наслідок, це тягне пряме порушення ст. 38 Конституції України. Органи судової влади переконані, що встановлення заборони займати посади протягом 5 і 10 років для певних категорій чиновників з огляду на сам факт перебування на посаді створює **дискримінаційний підхід**.

Відповідно, українська версія процедури люстрації порушує міжнародні стандарти у цій сфері. Зокрема, Загальна декларація прав людини від 10.12.1948⁶⁵ декларує право кожного на рівний доступ до державної служби у своїй країні. Також суди наводять положення Європейської соціальної хартії⁶⁶, яка встановлює:

- a) право всіх працівників не бути звільненими без поважних причин;
- b) право працівників, звільнених без поважної причини, на належну компенсацію або іншу відповідну допомогу.

Отже, суди вкотре констатували невідповідність процедури люстрації встановленим міжнародним стандартам. Такі висновки суттєво підривають легітимність проведення означеної процедури в Україні.

Непропорційність втручання у права посадових осіб

У разі неуспішного проходження люстраційної перевірки відомості про таких посадових осіб заносилися до загальнодоступного Єдиного державного реєстру. Реєстр функціонував на принципах публічності та відкритості, тобто будь-яка особа могла вільно ознайомитися з переліком люстрованих осіб у мережі «Інтернет». Саме ця обставина стала ключовою у процесі визнання порушення права люстрованих на приватне життя, гарантоване ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁶⁷. Як правило, такий висновок суди роблять за результатами

64 Наприклад, рішення Волинського окружного адміністративного суду від 21.12.2020 у справі № 803/806/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93922894>.

65 Ст. 21, 23.

66 Ст. 24.

67 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

оцінки правомірності висновку контролюючих органів.



Верховний Суд дійшов висновку, що оскаржуваний наказ [...] винесений непропорційно, тобто без дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення.

Постанова Верховного Суду у справі № 805/4893/15-а⁶⁸

Такі висновки національних судів базуються на позиції ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України»⁶⁹. Так, за оцінкою Європейського суду з прав людини, *застосування люстраційних заходів мало дуже серйозні наслідки для здатності експосадовців встановлювати і розвивати відносини з іншими та їхньої соціальної і професійної репутації*. Дійсно, люстровані чиновники не були просто відсторонені, понижені або переведені на менш відповідальну посаду, а *звільнені із заборотою обіймати посади, одразу втративши всі свої здобутки. Їм було заборонено обіймати будь-які посади у сферах, де вони пропрацювали багато років*.

Крім того, суди усіх інстанцій наголошують, що застосовані до заявників заходи були дуже обмежувальними та широкими за обсягом. Відповідно, слід було навести дуже переконливі підстави, щоб звільнити особу. Наявність одного лише факту обіймання посади за каденції Віктора Януковича, на думку судів, не є переконливим аргументом. Отже, до чиновників безпідставно застосовувався найсуворіший захід очищення влади.

68 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.07.2020 у справі № 805/4893/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674423>.

69 Рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України», пункт 209.

“

[...] оцінюючи пропорційність обмежень, застосованих до позивача, до легітимної мети (очищення влади), якої прагнули досягти органи державної влади, суд вважає їх непропорційними, не виправданими та не такими, що є необхідними у демократичному суспільстві, а застосування до позивача так званої автоматичної люстрації лише у зв'язку з наявністю факту перебування позивача на посадах, щодо яких установлена заборона, сукупним строком більше ніж один рік, протиправним.

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/20537/14⁷⁰

Аналогічну оцінку обставинам справи надав і Верховний Суд у постанові від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14⁷¹.

Застосування люстрації до посад, які не підпадають під процедуру очищення влади

Цей тип порушень, що призвів до анулювання результатів люстрації, допускався на етапі її втілення на локальному рівні. Тобто ця категорія промахів уже не була пов'язана з розробкою дизайну люстрації, а стосувалася винятково недоліків у роботі контролюючих органів.

70 Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 у справі № 826/20537/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96650697>.

71 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492>.

Аналіз судової практики вказує, що переважно застосування люстрації до посадовців, які не підпадають під процедуру очищення влади, має такі прояви:

- ▶ застосування заборони до чиновників, строк перебування на посадах яких був меншим, ніж того вимагає Закон «Про очищення влади»⁷²;
- ▶ звільнення за результатами люстраційної перевірки осіб, чії посади не відносяться до переліку посад, щодо яких застосовується заборона⁷³.

Як наслідок, суди доходили висновку, що внесення за результатами перевірки відомостей про таких посадовців до Єдиного державного реєстру люстрованих осіб є незаконним. Фактично контролюючі органи самовільно неправомірно широко тлумачили положення Закону. Такі правові позиції було висловлено у постанові Верховного Суду від 29.11.2019 у справі № 826/13735/15, а також у постанові Верховного Суду від 02.10.2019 у справі № 820/6160/15.

Необґрунтованість рішення контролюючих органів

Відсутність обґрунтування висновків про те, що посадовець не пройшов люстраційну перевірку, є надзвичайно поширеним явищем м. Типовими порушеннями люстраційної процедури на цьому етапі є такі:

1. На практиці довідки про результати перевірки часто не містили відомостей про наявність фактів протиправної поведінки публічних службовців, спрямованих на узурпацію влади експрезидентом України Віктором Януковичем⁷⁴.
2. Контролюючі органи проводили перевірки формально, не беручи до уваги наданих документів і пояснень люстрованих посадовців⁷⁵.

72 Наприклад, постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 09.12.2014 у справі № 826/16237/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/43961600>.

73 Наприклад, постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 16.04.2018 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73482070>; постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 17.07.2018 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75428809>.

74 Наприклад, постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 у справі № 826/20537/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96650697>; постанова Шостою апеляційного адміністративного суду від 13.09.2021 у справі № 826/20537/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99625839>.

75 Наприклад, постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 11.07.2017 у справі № 812/403/17. URL: <https://opendatobot.ua/court/67682848-4fa2bc976f66b5ca7d682e76d5e06b72>.

3. Висновки контролюючих органів не містили належного обґрунтування прийнятого за результатами перевірки рішення. Водночас Конвенція «Про дискримінацію у сфері праці і зайнятості» № 111 допускає застосовувати заходи, спрямовані проти особи, винятково у випадку, якщо щодо неї є *обґрунтовані підозри чи доведено*, що вона займається діяльністю, яка підриває безпеку держави.

4. Іноді траплялися випадки, коли довідки та висновки за результатами перевірки взагалі не склалися, всупереч вимогам Закону «Про очищення влади»⁷⁶. Тобто проведення перевірки не було належним чином задокументоване, тому неможливо було довести її фактичне проведення.

Отже, прийняті за результатами люстраційної перевірки документи, які лягали в основу ухвалення рішення про звільнення чиновників з посад, не відповідали принципам юридичної визначеності та законності, а також належної правової процедури.

Порушення порядку та строків проведення перевірки

Цей блок порушень є загальним та об'єднує випадки, коли контролюючі органи діяли всупереч вимогам чинного законодавства. Аналіз судової практики дає підстави зробити висновок, що типовими порушеннями процедури люстрації, які можна віднести до цієї категорії, є такі:

- ▶ Фактично щодо посадовців перевірки взагалі не проводилися у встановлений законодавством строк. Тому, як наслідок, щодо цих чиновників висновки про невідповідність посаді не склалися. Отже, не було і юридичної підстави для застосування заборони⁷⁷.
- ▶ Накази про звільнення люстрованих чиновників могли бути не доведені до їх відома, що порушує встановлену законом процедуру.
- ▶ Не повідомлено осіб, щодо яких проводилася перевірка, про виявлення недостовірностей і невідповідностей⁷⁸ тощо.

76 Наприклад, постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 16.04.2018 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73482070>; постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 17.07.2018 у справі № 826/1137/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75428809>.

77 Наприклад, постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30.07.2020 у справі № 805/4893/15-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674423>.

78 Наприклад, постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 11.07.2017 у справі № 812/403/17. URL: <https://opendatobot.ua/court/67682848-4fa2bc976f66b5ca7d682e76d5e06b72>.

Неврахування усіх цих проблемних моментів на етапі розробки законо-проєкту «Про очищення влади» та недотримання процедури люстрації з боку контролюючих органів на локальному рівні у кінцевому підсумку стали причиною того, що великій кількості чиновників вдалося поновитися на посадах. Такі наслідки пояснюються значною кількістю прогалин, які не були вчасно усунені відповідними органами влади. Тож судове оскарження вкотре зацентувало увагу на недосконалому нормотворчому та нормозастосовному процесах, які супроводжують реформи в Україні.

5. Реакція на результати оскарження

Звичайно, після того, як люстровані посадовці оскаржили своє незаконне звільнення до суду і були поновлені на посадах, *представники держави у відповідь почали масово подавати апеляційні та касаційні скарги*. Однак їх зусилля все ж були марними. Незважаючи на те, що до постановлення рішення ЄСПЛ у справі «*Полях та інші проти України*» державі іноді вдавалося схилити суд на свій бік, проте після 17 жовтня 2019 року суди були однотайними у тому, щоб відмовляти у задоволенні апеляційних і касаційних скарг про визнання люстрації законною.

Навіть прийняття Європейським судом з прав людини рішення у справі «*Полях та інші проти України*» 17 жовтня 2019 року не зупинило поривань уряду України довести свою правоту у питанні правомірності проведення процедури люстрації. Уряд намагався обґрунтувати необхідність прийняття люстраційного закону, посилаючись на різні аргументи, як-от: призначення корумпованих чиновників на посади державної служби за часів Віктора Януковича, розширення повноважень експрезидента на підставі дискусійного рішення Конституційного Суду України 2010 року⁷⁹ та політично мотивоване переслідування активістів Євромайдану. Однак ці питання не мали жодної актуальності у рішенні про застосування Закону «Про очищення влади» до заявників. Зрештою не було виявлено жодного зв'язку між ними і тими негативними подіями. Хоча варто наголосити, що ЄСПЛ не визнав неправомірною люстрацію загалом, а лише її надмірний обсяг. Однак від імені України до ЄСПЛ було подано апеляційну скаргу на рішення у справі «*Полях та інші проти України*». 24 лютого 2020 року Велика палата Європейського суду з прав людини розглянула цю апеляцію, але підтвердила свою позицію у справі. Отже, в апеляції Україні було

79 Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30.09.2010 № 20-рп/2010.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>

відмовлено. Це рішення Великої палати ЄСПЛ є остаточним і оскарженню не підлягає. Тобто держава Україна вичерпала усі національні способи захисту та можливість звернення до Євросуду. В кінці кінців Україні довелося визнати протиправність проведеної люстрації, виплатити колишнім люстрованим посадовцям грошову компенсацію і поновити чиновників на посадах. У листопаді 2020 року уряд України відзвітував перед Департаментом виконання рішень Європейського суду з прав людини про виплату компенсацій заявникам у справі «Полях та інші проти України», надіславши відповідний «План дій». Так, пану Поляху було перераховано 6500 євро (192 140, 65 грн), пану Басалаєву – 5300 євро (156 668, 53 грн), пану Ясю – 5300 євро (156 668, 53 грн), пану Якубовському – 5300 євро (156 668, 53 грн) та пану Бондаренку – 5300 євро (156 668, 53 грн)⁸⁰.

Окрім того, *на виконання рішення ЄСПЛ, а також рекомендацій Венеційської комісії Міністерство юстиції України розпочало розробку змін до Закону «Про очищення влади»*. Так, 13 квітня 2020 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави)⁸¹. Цим законопроектом, *по-перше*, пропонується звузити коло осіб, на яких поширюється дія люстрації. Зокрема, пропонується залишити «автоматичне» очищення, однак поширити його дію винятково на топчиновників (наприклад, членів уряду каденції Віктора Януковича).

По-друге, передбачається, що інші колишні представники влади отримують право скасувати накладені на них обмеження. З цією метою планують створити спеціальну Комісію, яка буде розглядати заяви люстрованих посадовців і приймати рішення про те, чи законно до них застосували процедуру очищення влади. Згідно із законопроектом, до складу Комісії будуть входити як представники, призначені урядом, так і громадські активісти, обрані шляхом рейтингового інтернет-голосування, у рівній кількості.

Однак аналіз цього законопроекту дає підстави зробити висновок, що все ж таки при його розробці не враховано позиції судів і рекомендації міжнародних організацій, які вказують на системні помилки у процесі проведення люстрації. Зокрема, на противагу рішенню ЄСПЛ та рішенням національних судів, які посилаються на його позиції, проект Закону націлений на розширення кола осіб, до яких можуть застосовуватися люстраційні заборони.

80 Action plan (19/11/2020) – Communication from Ukraine concerning the case of Polyakh and Others v. Ukraine (Application № 58812/15). URL: [https://hudoc.exec.coe.int/ENG/?i=DH-DD\(2020\)1074E](https://hudoc.exec.coe.int/ENG/?i=DH-DD(2020)1074E).

81 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави) від 13.04.2020 № 3326. URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68576.

Крім того, 18 жовтня 2019 року також було зареєстровано законопроект, яким взагалі пропонується визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про очищення влади»⁸². Але така позиція законотворців теж виглядає сумнівною з огляду на те, що судова практика не констатує повної неправомірності люстрації як такої. Навпаки, очищення влади як процес реформування кадрового забезпечення органів влади відповідає світовим тенденціям, надмірним визнається лише його обсяг в українській версії. Тому Закон «Про очищення влади» потребує радше доопрацювання, а не повного його скасування.

Насамкінець 18 травня 2022 року у парламенті було зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» щодо розширення переліку критеріїв здійснення очищення влади (люстрації)⁸³. Автори цього акта наполягають на тому, щоб розширити дію люстраційного закону і на народних депутатів шостого скликання парламенту, які проголосували за ратифікацію так званих Харківських угод 2010 року, чим санкціонували перебування російського флоту в Криму, та ухвалили пакет «диктаторських законів» 2014 року. Знову ж таки цей законопроект не направлений на повне розв'язання проблем люстрації в Україні, які були виявлені у ході судового оскарження.

*Громадянське суспільство переважно стоїть на позиції того, що Закон «Про очищення влади» має залишитися в силі*⁸⁴. Такий підхід цілком зрозумілий, адже люстрація була довгоочікуваним процесом, каталізатором якого нарешті стала Революція гідності. Ця процедура була покликана встановити суспільну справедливість і притягнути винних до відповідальності. Зокрема, представники Громадської ради з питань люстрації при Мін'юсті вважають, що внесення змін потенційно несе ризики часткового або повного спотворення суті Закону. До того ж, відстоюючи свою позицію, вони наголошують на тому, що внесення змін у Закон «Про очищення влади» є правом, а не обов'язком, адже рішення стосується обставин звільнення конкретних осіб, які подали позови до Європейського суду з прав людини⁸⁵.

82 Проект Закону про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про очищення влади» від 18.10.2019 № 2287.

URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67130.

83 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» щодо розширення переліку критеріїв здійснення очищення влади (люстрації) від 18.05.2022 № 7391.

URL: https://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74254.

84 Новий закон про люстрацію: юридична розтяжка чи вимоги ЄСПЛ.

URL: <https://suspilne.media/43126-novij-zakon-pro-lustraciju-uridicna-roztazka-ci-vimogi-espl/>.

85 Фінальна очистка: навіщо влада змінює Закон про люстрацію. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/finalnaya-ochistka-budet-lyustratsiy-ukraine-1580845136.html>.

Однак у цьому контексті важливими є положення Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»⁸⁶, якими встановлюється необхідність вжиття заходів, спрямованих на усунення системних недоліків, виявлених ЄСПЛ, а також на усунення підстави повторних звернень до суду з одних і тих самих питань. Такими заходами, серед іншого, є:

- ▶ *внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;*
- ▶ *внесення змін до адміністративної практики;*
- ▶ *забезпечення юридичної експертизи законопроектів.*

Отже, виявлені проблеми та рекомендації щодо їх вирішення все ж таки мають бути враховані компетентними органами влади України для запобігання виникненню аналогічних ситуацій у майбутньому.

6. Висновки

Люстрація чиновників, які обіймали посади у період каденції Віктора Януковича, хоч і була знаковою та довгоочікуваною подією, однак все ж не виправдала надій суспільства. Очищення влади мало низку недоліків, які зрештою звели його здобутки нанівець. Суди виявили значну кількість помилок, допущених на різних етапах підготовки реформи кадрового забезпечення органів публічної влади шляхом люстрації, які призвели до суттєвого порушення прав людини.

Зокрема, на етапі проектування дизайну люстрації парламентарі не врахували, що розроблена процедура суперечить встановленим міжнародним стандартам проведення люстрації, містить антиконституційні положення та недоліки законодавчої техніки. Так, за результатами судового розгляду суди встановили, що процедурний механізм люстрації не узгоджується із встановленими Законом «Про очищення влади» принципами очищення влади, норми Закону порушують індивідуальний підхід до оцінки діяльності посадовців, не застосовується конституційне положення про презумпцію невинуватості, порушується принцип незворотності дії закону в часі, допускається порушення права на доступ до публічної служби, а також

⁸⁶ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV, ст. 13.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

здійснюється непропорційне втручання у право на приватне життя люстрованих осіб.

Досліджуючи обставини справи, суди встановили, що на етапі впровадження процедури люстрації контролюючі органи допускали порушення порядку та строків проведення перевірки, застосовували люстрацію до осіб, які не підпадають під процедуру очищення влади, приймали рішення про звільнення без належного їх обґрунтування.

Таким чином, українська версія очищення влади базувалася на суттєвому порушенні міжнародних та національних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини. Однак такий підхід є недопустимим у демократичній державі, яка сповідує принцип верховенства права. Безумовне забезпечення прав людини є основою людиноцентристського підходу як єдиного сучасного загальноєвропейського тренду правового регулювання. У зв'язку з цим варто віддати належне тим українським суддям, які стали на захист цих цінностей, хоча і не без вагань. Судовий вплив у цьому випадку дозволив виправити вагомі недоліки у державній політиці у сфері проведення люстраційних перевірок. Тож завдяки позиції судів вектор очищення влади вдалося повернути у русло забезпечення та захисту прав людини і реалізації принципу верховенства права.

Відтак, як засвідчує аналіз судової практики, запущений в Україні процес люстрації не витримав судового оскарження. Українські суди та ЄСПЛ вщент розбили наслідки цієї процедури, довівши її неефективність, оскільки через допущені недоліки значній кількості люстрованих посадовців вдалося поновитися на посадах. Тому цей приклад невдалого проектування та втілення процедури люстрації має бути врахований органами влади у процесі розробки реформ у майбутньому.

КЕЙС 2. Оскарження результатів атестації особового складу Національної поліції України 2015–2016 років

1. Дизайн реформи

1.1 Сутність і мета реформи

Переатестація особового складу Національної поліції України стала знаковою подією у цілій низці заходів з реформування системи правоохоронних органів. Саме атестація як одна зі складових реформи найбільше запам'яталася громадськості у 2015–2016 роках.

Обраний державою політичний курс на євроінтеграцію зумовив потребу в трансформації інституту правоохоронних органів в Україні. Проведення атестації працівників поліції на етапі розробки дизайну реформи розглядалося як важливий інструмент підвищення якості й ефективності виконання поліцією поставлених перед нею завдань. Передусім постала потреба у зміні існуючих на той час органів міліції на інститут поліції. Це зумовило необхідність у проведенні набору компетентних працівників, які б відповідали новим стандартам діяльності правоохоронних органів. Тому розробники дизайну реформи мали віднайти критерії, які б дали змогу провести відбір кращих добросовісних працівників міліції, які хотіли продовжити службу в новоствореному органі. Процедура атестації була покликана стати саме таким інструментом.

Передбачалося також, що реформа поліції, серед іншого, відіграє й важливу роль у підвищенні авторитету і довіри суспільства до органів правопорядку, що позитивно вплине на рівень захищеності населення.

Отже, мета запровадження атестації, визначена Законом «Про Національну поліцію»⁸⁷ (далі — Закон), полягала у перевірці ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки поліцейських на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Впровадження цього механізму, на думку розробників реформи, мало забезпечити відповідність української поліції кращим традиціям діяльності поліції у зарубіжних країнах⁸⁸.

1.2 Підготовча робота

Підготовчий етап комплексної реформи Національної поліції України розпочався ще у 2014 році. Саме тоді було закладено основи проведення багатьох реформ у силовому блоці. Для того щоб досягти максимально якісних показників і результатів, представники української влади прийняли рішення імплементувати успішний досвід закордонних партнерів. З цієї метою було проведено зміни у кадровій політиці: новим першим заступником міністра внутрішніх справ було призначено Еку Згуладзе, яка у період з 2005 до 2012 року обіймала посаду заступника міністра внутрішніх справ Грузії і брала активну участь у радикальному реформуванні грузинських органів внутрішніх справ.

Впродовж 2014–2015 років йшла активна робота над розробкою закону, який би регулював роботу новоствореного центрального органу виконавчої влади — Національної поліції України. Зрештою до Верховної Ради було подано три законопроекти. На початку 2015 року парламент зареєстрував законопроект⁸⁹ авторства нардепа Ю. Луценка, однак згодом його було

87 Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

88 Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є.О. Київ: Софія-А, 2016. С. 78–94.

89 Проект Закону про Національну поліцію від 12.01.2015 № 1692.

URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53287.

відкликано. Потім свої варіанти розробили уряд (законопроект № 2822 «Про Національну поліцію»⁹⁰) та Президент (альтернативний законопроект №2822-1 «Про поліцію і поліцейську діяльність»⁹¹).

За результатами розгляду цих актів у парламенті народні депутати підтримали в першому читанні урядовий законопроект № 2822 «Про Національну поліцію», віддавши за нього 284 голоси. Відповідно, 2 липня 2015 року Закон було ухвалено, а 7 листопада він набув чинності.

Запропонована у Законі реформа поліції виглядала досить перспективно і була багатообіцяльною⁹². Зокрема, ще до набрання чинності Законом «Про Національну поліцію» 4 липня 2015 року на Софійській площі у Києві працівники нової поліції склали присягу на вірність країні. Їхньому прикладу слідували і в інших містах держави – у Львові, Одесі, Харкові, Ужгороді, Миколаєві тощо. На початковому етапі реформи вся країна поклала великі надії на новий Закон, покликаний її втілити.

1.3 Правове регулювання

Основи проведення переатестації особового складу Нацполіції України визначені на рівні профільного Закону та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його виконання. Відповідно, систему правового регулювання процесу атестації поліцейських у період реформи 2015–2016 років становлять:

- ▶ Закон України «Про Національну поліцію». Ключове значення тут мають положення ст. 57, яка визначає мету проведення атестації, умови та процедуру її реалізації, а також повноваження компетентних органів.
- ▶ Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 146593(далі – Інструкція). Цей акт розвиває положення профільного Закону і детальніше визначає порядок атестування поліцейських. Крім того, Інструкція містить типові форми

90 Проект Закону про Національну поліцію від 13.05.2015 № 2822.

URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082.

91 Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність від 20.05.2015 № 2822-1.

URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253.

92 Провалена реформа поліції. Факти, які варто не забувати.

URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/provalena-reforma-policiyi-fakti-yaki-var-to-ne-zabuvati.html>.

93 Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15#Text>

атестаційних документів, які приймаються за результатами проходження атестаційного оцінювання.

- ▶ Наказ Національної поліції України «Про організацію заходів з тестування особового складу Національної поліції України» від 23.11.2015 № 102. Положення наказу розкривають сутність і порядок визначення теоретичної та практичної підготовленості поліцейських до виконання службових повноважень.
- ▶ Наказ Національної поліції України «Про проведення атестування поліцейського апарату Національної поліції України» від 26.11.2015 № 116. На виконання вимог профільного Закону та Інструкції наказ зобов'язував уповноважені органи провести організаційні заходи з підготовки та проведення атестації.
- ▶ Закон України «Про професійний розвиток працівників»⁹⁴. Цей закон не належить до переліку обов'язкових актів, які визначають умови проведення атестації поліцейських, однак Вищий адміністративний суд України (далі – *ВАСУ*) висловив позицію, що його *можна* розглядати як джерело правового регулювання⁹⁵. Так, ст. 12 цього закону визначає загальні (базові) умови врегулювання відносин із атестування працівників, які, зокрема, поширюються і на відносини з атестування поліцейських.

Водночас переатестація органів Нацполіції, визначена профільним Законом і зазначеними підзаконними нормативно-правовими актами, не була позбавлена недоліків на етапі їх проєктування. Йдеться про низки прогалин, які були закладені у цих документах їх розробниками. Загалом ці неточності стосуються того, що окремі етапи процесу атестації були прописані поверхово та недостатньо чітко (особливо це стосується етапу співбесіди)⁹⁶. Крім того, у самому Законі «Про Національну поліцію» є положення, які не узгоджуються між собою.

94 Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text>

95 Постанова Пленуму «Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації» від 29.09.2016 № 11.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16#Text>

96 Атестування поліцейських: прикра перемога міліції над поліцією.

URL: https://lb.ua/blog/boris_malyshev/348471_atestuvannya_politseyskih_prikra.html

Так, основними недоліками, які перетворили нормативно-правове забезпечення атестації поліцейських у «бомбу сповільненої дії», є:

- ▶ Неузгодженість положень ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» щодо умов для проведення атестації з п. 9 Прикінцевих і перехідних положень цього Закону. Фактично, всупереч ст. 57, Прикінцеві та перехідні положення встановлювали додаткову підставу для проведення атестації.
- ▶ Ані Закон «Про Національну поліцію», ані Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських не містили чітких вимог щодо складання атестаційних списків.
- ▶ Положення нормативно-правових актів з питань атестації не передбачали необхідності здійснення належної фіксації процесу атестування.
- ▶ З норм Інструкції неможливо чітко встановити підстави та умови для ухвалення атестаційними комісіями рішень про неуспішне проходження поліцейським атестування.

Відповідно, ці недоліки спровокували низку промахів у процесі втілення реформи на локальному рівні і стали підґрунтям для оскарження законності цих актів і процедури атестації загалом у судовому порядку. Проблеми правового регулювання, що спровокували судове оскарження реформи, будуть розглянуті нижче.

2. Втілення реформи

Представники української влади планували проведення переатестації всіх працівників поліцейських підрозділів у період дії Концепції «100 днів якості Національної поліції України». Це означає, що переатестація мала бути завершена до 7 лютого 2016 року, тобто протягом трьох місяців з дня початку роботи Національної поліції⁹⁷. Ці 100 днів мали стати перехідним періодом для адаптації всіх працівників підрозділів Нацполіції до нових стандартів діяльності. Хоча насправді цей процес значно затягся в часі, адже фактично атестування поліцейських закінчилося лише у жовтні 2016 року⁹⁸.

Організація процесу переатестації поліцейських складалася з кількох послідовних етапів.

I. Створення Центру рекрутингу Національної поліції України

Центр рекрутингу – це самостійна структура, що не входить до складу Національної поліції і здійснює відбір претендентів на службу в органи новоствореної поліції. Укомплектування професійних кадрів Центру відбувалося за посередництва проекту міжнародної технічної допомоги ІСІТАР. Основне завдання та призначення роботи Центру рекрутингу полягали в тому, щоб забезпечити технічну допомогу у процесі відбору та власне проведення атестації співробітників Національної поліції України.

II. Формування атестаційних комісій

Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських передбачала, що до складу атестаційних комісій можуть входити як поліцейські, так і представники громадськості. Зокрема, членами таких комісій могли бути працівники підрозділів кадрового забезпечення, Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України, практичної психології та інші працівники апарату Нацполіції України чи органу поліції, а також, за згодою, народні депутати України, працівники МВС, громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги,

97 Концепція «100 днів якості Національної поліції України». Офіційний сайт Національної поліції України.

URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126>.

98 Переатестацію поліцейських завершено. 26% керівництва звільнено.

URL: <https://interfax.com.ua/news/general/377831.html>

громадськості та засобів масової інформації. Відбір кандидатів відбувався на основі оцінки та аналізу їх діяльності. Особлива увага приділялася репутації, спектру і досвіду діяльності, авторитету у громадському середовищі, мотивації участі у роботі комісій, поміркованості та політичній незаангажованості тощо⁹⁹. *Теоретично можливість участі громадськості у формуванні нового складу працівників Нацполіції є досить позитивною тенденцією*, яка спрямована на те, щоб забезпечити легітимність цього процесу та підвищити прозорість діяльності комісій з атестації. Водночас *на практиці зустрічалися випадки зловживання такими повноваженнями* через вплив з боку заангажованих осіб чи політичних сил. Як правило, питання щодо належної роботи членів атестаційних комісій виникали в обласних центрах, де до їх складу могли бути включені «кишенькові активісти», підконтрольні заінтересованим особам. Такі тенденції почали набирати обертів після того, як організацією набору громадських активістів до складу атестаційних комісій стали займатися представники МВС замість Рекрутингового центру Нацполіції¹⁰⁰. Як наслідок, на знак протесту представники громадських організацій згодом заявили про вихід із процесу атестації поліції¹⁰¹.

III. Тестування

На цьому етапі поліцейські складала тести із використанням комп'ютерної техніки. Залучення інформаційних технологій мало забезпечити належний контроль від стороннього втручання і, відповідно, впливу на результати тестування.

Поліцейські проходили тестування, яке складалося з двох основних підетапів:

1) тест професійних навичок;

2) тест на загальні здібності й навички (тест GST¹⁰²).

99 Крапивін Є. Атестація поліції: результати та висновки.

URL: <https://antidot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/>.

100 Громадські активісти заявили про вихід з процесу переатестації в поліції через дії керівництва МВС. URL: <https://galinfo.com.ua/news/gromadski-aktyvisty-zavavyly-pro-vyhid-z-protsestu-pereatestatsii-v-politsii-cherez-dii-kerivnytstva-mvs-230569.html>.

101 Громадські активісти про атестацію поліції: не хочемо бути ширмою «показухи». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2029650-gromadski-aktivisti-pro-atestaciu-policii-ne-hocemo-buti-sirmou-pokazuhi.html>; Громадські активісти прокоментували свій вихід з атестаційної комісії МВС. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2016/06/06/novyna/suspilstvo/hromadski-aktyvisty-prokomentuvaly-svij-vyhid-z-atestacijnoyi-komisiji-mvs>.

102 General skills test.

Нюанс проведення тесту професійних навичок полягав у тому, що його організація залежала від особливостей підрозділу, в якому працював поліцейський. Тривалість складання професійного тесту становила до однієї години. За цей проміжок часу поліцейський мав відповісти на поставлені запитання та розв'язати ситуативні задачі. Кожному учаснику тестування електронна система генерувала унікальний набір тестових завдань. Ознайомитися з результатами тестування поліцейські могли одразу після його проходження.

Тест GST, який складався після проходження тесту на професійні навички, передбачав здійснення перевірки здатності поліцейських до логічного мислення, їх навичок обробки інформації, вербальних і математичних здібностей, здатності аналізувати дані та робити висновки. Аналогічно до попереднього етапу кожний поліцейський, який проходив атестацію, отримував унікальний перелік запитань, відповіді на які мав надати протягом однієї години. Результати тестування ставали відомі одразу після завершення.

За кожен із цих тестів поліцейський міг отримати максимум по 60 балів у випадку їх успішного проходження. Водночас прохідний бал для кожного з тестів становив 25 (це був мінімум, який мав набрати поліцейський для того, щоб бути допущеним до етапу співбесіди).

Фактично за таких умов проведення тестування «за бортом» процедури переатестації залишалися поліцейські, які не набрали мінімальної кількості балів. Цей момент атестації був підданий критиці, зокрема, і в процесі судового оскарження результатів реформи, оскільки провалити цей етап тестування поліцейські могли навіть у випадку, якщо стався технічний збій обладнання, на якому здійснювалося тестування, чи у поліцейського під час тестування було погане самопочуття. На цьому, серед іншого, неодноразово наголошували самі учасники атестаційного процесу¹⁰³ та експертне середовище¹⁰⁴.

Показово, що право на апеляцію, відповідно до Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, було гарантоване лише тим

103 Наприклад, постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 30.11.2016 у справі № 822/440/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/63188948-1e711a9800f1235bb2036f58a1364dd7>; постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 06.10.2016 у справі № 826/3141/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/62117160-88830e3757ee512a9d6950efd6e770f2>; постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 07.11.2017 у справі № 809/1790/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/70184914-0de3a01adcf2c96d638c4ed89bdb9>; постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 30.11.2016 у справі № 819/1261/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/63152591-1665834e3d4112cfe87f97bd824773ba>.

104 Крапивін Є. Атестування поліції: результати та висновки.

URL: <https://antydot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/>.

поліцейським, яким вдалося набрати сумарно за обидва тести 60 і більше балів¹⁰⁵. Відповідно, ті учасники атестаційного процесу, які набирали меншу кількість балів, були позбавлені цієї можливості. Особливо гостро це питання поставало у тому випадку, якщо поліцейські не набирали мінімального прохідного балу у зв'язку з об'єктивними причинами (наприклад, у разі, коли дійсно траплялися технічні збої чи поліцейські неуспішно склали тести через незадовільний стан здоров'я).

Крім того, у межах атестації поліцейські проходили додаткове *тестування на оцінку благонадійності і професійної етики – тест MIDOT*. Цей тест проводився з метою визначення «чесності і благонадійності» кандидата, а також встановлення його схильності до порушення законодавства, зокрема отримання неправомірної вигоди¹⁰⁶. Особливість цього тестування полягала у тому, що воно проводилося у добровільному порядку. Оцінка цих показників здійснювалася на підставі суджень поліцейських, які вони вказували як відповіді на запитання. Маркером успішного проходження цього підетапу було отримання результату з позначкою «рекомендований/а». Результати тесту в подальшому передавалися до атестаційних комісій, які мали врахувати їх під час проведення співбесіди.

IV. Співбесіда

Цей етап вважається центральною ланкою у процесі атестації працівників поліції. Мета співбесіди полягала у тому, щоб з'ясувати мотивацію поліцейських до роботи, їх чесність, ступінь довіри, готовність до прийняття змін тощо. Проведення співбесіди покладалося на відповідні атестаційні комісії.

Комісії з метою оцінки кожного кандидата розглядали такі документи:

- ▶ послужний лист;
- ▶ виписку із особової справи;
- ▶ копію декларації про доходи;
- ▶ характеристику з останнього місця служби;
- ▶ результати тестів (тест професійних навичок і тест на загальні здібності, складені на попередньому етапі);

105 П. 5 розд. VI Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських.

106 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.04.2019 у справі № 815/1386/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/81431048-b5c577981324115e5890686a966a2c09>.

- ▶ результати психологічного тесту MIDOT;
- ▶ відомості про поліцейського в електронній базі на сайті МВС, які міг подати будь-який громадянин України¹⁰⁷.

Кожному кандидату атестаційна комісія ставила запитання, на основі яких здійснювалася оцінка його відповідності службі у поліції. Загалом оцінювання проводилося по трьох смислових блоках: чесність, мотивація та орієнтація на зміни.

У підсумку за результатами аналізу всіх наявних даних щодо поліцейського атестаційна комісія приймала одне з таких рішень (висновок):

- 1) займаній посаді відповідає;
- 2) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду;
- 3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність;
- 4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність.

Висновок про результати атестації повідомлявся поліцейському протягом п'яти днів або оприлюднювався на офіційному вебсайті МВС.

V. Поліграф

Цей етап атестації не є обов'язковим, однак атестаційна комісія мала право його впровадити, якщо у неї виникали сумніви і вона не могла прийняти остаточне рішення. Але тестування на поліграфі можливо було провести лише за наявності згоди самого поліцейського. Практика показує, що переважно кандидати у разі необхідності погоджувалися пройти цей додатковий етап атестування.

Водночас окремі випадки проведення цього етапу атестації засвідчують, що поліцейські не до кінця розуміли характер перевірки на поліграфі.

¹⁰⁷ Глава Нацполіції Хатія Деканоїдзе розповіла, як перетворити ментів на поліцейських.
URL: <https://nv.ua/ukr/publications/glava-natspolitsii-hatija-dekanoidze-rozpozila-jak-peretvoriti-mentiv-v-politsejskih-86063.html>.

Ця ситуація ілюструється тим, що під час оцінки процедури атестації працівники поліції іноді використовували формулювання «мене направили на поліграф»¹⁰⁸. Однак, відповідно до Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, ця перевірка є добровільною, тому її можна було провести лише за згоди поліцейського, а не шляхом імперативної вимоги. Такі випадки є свідченням неналежної обізнаності окремих поліцейських, які проходили атестацію, з положеннями профільних нормативно-правових актів, що вказує на недостатність знань, непрофесійність та непридатність до проходження служби окремих представників «старої» міліції.

VI. Апеляція

Апеляційне оскарження висновків комісії також не є обов'язковим елементом процедури атестації. Втім, Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських передбачає можливість кандидата звернутися зі скаргою до апеляційної атестаційної комісії у випадку, якщо він не погоджується з висновком комісії. Зі свого боку апеляційна атестаційна комісія мала ознайомитися з усіма наданими матеріалами, всебічно їх розглянути і, відповідно, прийняти одне з двох рішень – або відхилити скаргу поліцейського, або ж скасувати попередній висновок атестаційної комісії та прийняти новий.

Загалом, за даними Національної поліції України, участь у процесі атестування взяли **82 578** поліцейських¹⁰⁹. Однак не всі працівники поліції змогли його успішно пройти.

¹⁰⁸ Зі «старих» міліціонерів у «нові» полісмени. Чи легко пройти переатестацію колишнім міліціонерам?

URL: <http://umdpl.info/news/zi-staryh-militsioneriv-u-novi-polismeny-chy-lehko-projty-pereatestatsiyu-kolyshnim-militsioneram-2/>.

¹⁰⁹ Звіт про діяльність Національної поліції України за 2016 рік. С. 1.

URL: https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/1/Docs/Dialnist/Richni_zvity/zvit_2016.pdf.

3. Оскарження переатестації поліцейських у судовому порядку

Відповідно до офіційної статистики, наведеної на сайті Національної поліції України, за підсумками проведення атестації було звільнено **5,6%** колишніх міліціонерів¹¹⁰. Після оголошення результатів проходження атестації значна кількість поліцейських не були з ними згодні й звернулися з позовами до суду. Зокрема, за даними Національної поліції України, за результатами атестації щодо **4898** поліцейських прийнято висновок «Займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність», щодо **5388** поліцейських – «Займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність». **За висновками атестаційних комісій звільнений зі служби в поліції через службову невідповідність 4661 працівник**¹¹¹. Загалом незадоволеними залишилися майже **10 000** поліцейських. Із них оскаржити своє звільнення вирішили близько **3300** осіб¹¹².

3.1 Причини оскарження

Показово, що процедура атестації ще з самого початку піддавалася критиці, що вказувало на її невтішні перспективи. На початкових етапах атестування експертне середовище, науковці¹¹³ та самі члени атестаційних комісій¹¹⁴ звертали увагу на загальну неефективність порядку проведення атестації.

Насамперед значна кількість критичних зауважень стосувалася підготовленого командою МВС тексту Інструкції про порядок проведення атестування. Цей нормативно-правовий акт розробили так, що проведена відповідно до його вимог атестація легко оскаржувалася у судовому порядку. Фактично будь-який звільнений поліцейський міг без особливих зусиль поновитися через суд.

110 Звіт про діяльність Національної поліції України за 2016 рік. С. 1.

URL: https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/1/Docs/Dialnist/Richni_zvity/zvit_2016.pdf.

111 Там само.

112 3300 поліцейських оскаржили проваленої атестації й більшість з них поновили на посадах – радник глави МВС.

URL: <https://hromadske.ua/posts/zvlnennya-oskarzhili-3300-policejskih-i-bilshist-z-nih-ponovili-na-posadah-radnik-glavi-mvs?tag=reforma-politsii>.

113 7,7% звільнених поліцейських – як розуміти результати атестації?

URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/10/12/7-7-zvlneniyh-politsejskyh-yak-rozumity-rezultaty-atestatsiji/>.

114 Реформа від Авакова. Копи нові – менти старі.

URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2016/12/14/7129640/>.

Узагальнивши основні причини оскарження реформи, можна підсумувати, що її провал був спричинений такими факторами:

- ▶ *недосконале врегулювання підстав для атестації;*
- ▶ *необґрунтованість висновків комісій;*
- ▶ *відсутність чітко визначених підстав для звільнення.*

Тож уже з самого початку атестаційного процесу експертам була зрозуміла фатальність допущених розробниками дизайну реформи помилок¹¹⁵. На цьому наголошували також і члени атестаційних комісій – представники від громадськості, які спостерігали процес зсередини¹¹⁶. Логічним був висновок про те, що якщо не виправити виявлені промахи, то це призведе до ще негативніших наслідків у майбутньому. Передусім це стосується низького результату переатестації і, відповідно, незадовільного результату реформи поліції загалом, а також, як і передбачалося, це призвело до значної кількості позовів до адміністративних судів, що задовольняли позовні вимоги поліцейських, яким не вдалося успішно пройти атестацію.

Однак, попри такі застереження, органи поліції не відреагували належним чином на заявлену критику і не діяли проактивно. Отже, допущені прорахунки та грубі помилки так і не були виправлені до кінця всього процесу атестації. На етапі втілення реформи суттєві зміни в процедуру проведення атестації не вносилися. Відповідно, наслідки у вигляді судових позовів не забарилися.

3.2 Позовні вимоги

Вважаючи рішення про неуспішне проходження атестації протиправним, поліцейські вимагали їх скасування. Загалом *аналіз судової практики свідчить, що типовий перелік позовних вимог містить чотири позиції:*

- ▶ визнати протиправним і скасувати рішення атестаційної комісії про невідповідність експоліцейського займаній посаді;
- ▶ визнати протиправним і скасувати наказ про звільнення через службу невідповідність;

¹¹⁵ Атестування поліцейських: прикра перемога міліції над поліцією.

URL: https://lb.ua/blog/boris_malyshov/348471_atestuvannya_politseyskikh_prikra.html.

¹¹⁶ Громадські активісти заявили про вихід з процесу переатестації в поліції через дії керівництва МВС. URL: https://galinfo.com.ua/news/gromadski_aktivisty_zayavyly_pro_vyhid_z_protsestu_pereatestatsii_v_politsii_cherez_dii_kerivnytstva_mvs_230569.html.

- ▶ поновити поліцейського на посаді;
- ▶ стягнути середній заробіток за час вимушеного прогулу.

Звичайно, іноді (досить рідко) працівники поліції скорочували цей перелік вимог. Однак формулювання позовних вимог саме у такому вигляді значно підвищувало шанси поліцейських на отримання максимально позитивного результату розгляду справи. Єдиний нюанс полягав у тому, що суди не завжди погоджувалися із запропонованою позивачем сумою середнього заробітку за час вимушеного прогулу, яка підлягала компенсації. З огляду на це такі суми підлягали коригуванню судами.

4. Результати оскарження

4.1. Загальна характеристика рішень судів за результатами оскарження

Розглядаючи позови, суди переважно доходять висновку, що переатестація поліцейських була протиправною. Іноді зустрічаються поодинокі випадки, коли суди першої чи апеляційної інстанцій могли приймати рішення проти працівників поліції. Але у подальшому ці рішення все одно були скасовані судами касаційної інстанції.

Отже, у питанні скасування результатів атестації особового складу Національної поліції України фактично прослідковується однотайність судів у прийнятті рішень за результатами розгляду.

У кінцевому підсумку маємо ситуацію, коли судова влада масово задовольняє позовні вимоги позивачів-поліцейських і, відповідно, поновлює їх на посадах. Тобто судове оскарження виявило слабкі місця процесу переатестації. Такі наслідки судового перегляду вказують, що реформа в цій частині була погано спроєктована, адже її процедуру та результати було дуже легко оскаржити.

Фактично невдало організований процес атестування і зрештою звільнення поліцейських із займаних посад були новою категорією справ. Відповідно, на момент їх розгляду судами нижчих інстанцій ще не було усталеної практики вирішення таких казусів. Тому, приймаючи те чи інше рішення, судді орієнтувалися винятково на своє праворозуміння. Водночас показово, що *суди переважно не затягували розгляд і вирішення спорів, чекаючи постанов касаційної інстанції, а активно брали на себе ініціативу в цьому питанні і поновлювали поліцейських*. Правильність обраного ними курсу визнали згодом апеляція та касація. Хоча заради справедливості варто зауважити, що іноді траплялися випадки, коли суди першої інстанції зупиняли розгляд справи, чекаючи, доки свою позицію висловить Окружний адміністративний суд міста Києва¹¹⁷ щодо оскарження правомірності положень Інструкції. Однак у таких ситуаціях апеляційні суди¹¹⁸ скасовували відповідні ухвали і постановляли продовжити розгляд справи.

На відміну від оскарження процедури люстрації, коли за результатами розгляду суди теж масово поновлювали чиновників на посадах, переатестація поліцейських не була оскаржена до Європейського суду з прав людини. Тобто процес судового оскарження реформи поліції залишився тільки на національному рівні. Незважаючи на те, що протиправність атестації не було визнано на рівні судових установ Ради Європи, все рівно факт провалу реформи зафіксовано одноставною позицією судів в Україні. У підсумку, відповідно до офіційних даних, наданих Національною поліцією України за запитом на публічну інформацію, *станом на 01 липня 2023 року налічується 3931 поліцейський, кому вдалося поновитися на посадах в органах поліції на підставі судових рішень*.

Отже, як засвідчує аналіз судової практики, запущений в Україні процес переатестації особового складу Нацполіції не витримав судового оскарження. Рішення українських судів суттєво повпливали на фінальну оцінку результативності цієї реформи в частині переатестації, чим було доведено низький рівень її ефективності.

117 Суди першої інстанції зупиняли провадження до вирішення Окружним адміністративним судом міста Києва адміністративної справи № 826/27744/15 щодо оскарження правомірності положень Інструкції.

118 Наприклад, ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 18.05.2016 у справі № 822/228/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57869192>; ухвала

Вінницького апеляційного адміністративного суду від 17.05.2016 у справі № 822/262/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57895572>.

4.2. Мотивація судів у процесі скасування результатів реформи

Поліцейські, яким не вдалося успішно пройти атестацію, масово здобували перемоги у судах. Такі наслідки пояснюються значною кількістю прогалин, які були допущені на етапі розробки Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, а також внаслідок недотримання процедури з боку атестаційних комісій на локальному рівні. Зокрема, Інструкція характеризувалася низькою якістю та недостатнім рівнем правового врегулювання. Це у подальшому і спричинило неоднозначне трактування її положень під час застосування на практиці.

Загалом суди переважно одноставно наголошували на існуванні таких *проблем, які є системоутворюючими і у підсумку призвели до неуспішних результатів втілення реформи:*

- 1) проведення атестування без належних передумов;*
- 2) затвердження персонального складу атестаційної комісії без погодження з Національною поліцією України (тобто проведення атестації неуповноваженими на це особами);*
- 3) необґрунтованість рішення (висновку) комісії:*
 - а) відсутність вмотивованості прийняття рішення (висновку);*
 - б) недоведеність обставин, на які посилається атестаційна комісія;*
 - в) неповне з'ясування обставин справи;*
 - г) невідповідність обставин, які атестаційна комісія вважає встановленими, фактичним доказам у справі;*
 - г) неврахування усіх наявних доказів у сукупності.*

Усі ці промахи, як зазначалося вище, проявилися ще на перших етапах проведення реформи поліції, але були проігноровані з боку МВС. Відповідно, ще за наслідками аналізу стану оскарження переатестації у 2016 році Пленум ВАСУ констатував системність цих проблем¹¹⁹ і висловив свою позицію, як такі справи мають вирішуватися судами надалі.

¹¹⁹ Постанова Пленуму «Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації» від 29.09.2016 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16#Text>

Аналіз судових справ, занесених до Єдиного державного реєстру судових рішень¹²⁰ у період з 2016 до 2023 року, дає підстави зробити висновок, що ці тенденції переважно не змінилися. Отже, проблеми, які були встановлені завдяки судовому розгляду справ щодо реформи поліції, залишаються системними. Тому розглянемо детальніше мотивацію судів у процесі прийняття рішення на користь експоліцейських щодо кожної з наведених вище проблем реформи.

Проведення атестування без належних передумов

Розглядаючи перші позови поліцейських, суди по-різному підходили до тлумачення положення ч. 2 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію». Закон встановлював, що атестація поліцейських проводиться за таких умов:

- 1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;
- 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;
- 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

З одного боку, наведений перелік підстав є вичерпним, адже не містить вказівки на можливість настання інших умов для атестації. Тобто атестація працівників поліції можлива у виняткових випадках. Такої позиції дотримувалися більшість судів у процесі розгляду.

120 <https://reyestr.court.gov.ua/>.

Отже, суди доходять висновку, що будь-яка оцінка ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів поліцейських, проведена з інших підстав, здійснювалася Нацполіцією на власний розсуд. Це означає, що у таких випадках атестація відбувалася без настання законних підстав¹²¹. Тому суди схильні приймати рішення на користь поліцейських, адже атестація, проведена всупереч законним вимогам, є безпідставною і, відповідно, протиправною. Тобто до списку поліцейських, які підлягають атестуванню, можна включати лише ті три категорії, які чітко передбачені Законом «Про Національну поліцію»¹²².

Суди, які підтримують цю позицію, наголошують, що у рішенні про проведення атестування орган поліції повинен зазначити конкретні підстави атестування, які визначені ч. 2 ст. 57 Закону «Про Національну поліцію»¹²³.

З іншого боку, деякі суди були схильні тлумачити положення Закону ширше, розглядаючи ст. 57 у системному зв'язку з п. 9 Прикінцевих і перехідних положень. У цьому випадку органи судової влади вказують, що Прикінцеві та перехідні положення Закону встановлювали додаткову підставу для проведення атестації — проходження працівниками міліції атестування за власним бажанням, щоб потрапити на службу до поліції. Так, Одеський апеляційний адміністративний суд у справі № 815/1119/16 постановив, що п. 9 Прикінцевих і перехідних положень прямо та безпосередньо передбачає можливість для працівника міліції самостійно ініціювати проведення щодо нього атестування, і орган поліції не має права йому відмовити¹²⁴. Подібну позицію висловив і Харківський апеляційний адміністративний суд у справі № 820/1870/16¹²⁵. Водночас протилежної позиції дотримується Київський апеляційний адміністративний суд¹²⁶,

121 Наприклад, ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 16.06.2016 у справі № П/811/119/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58430004>.

122 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 21.06.2016 у справі № 810/780/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58579374>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2016 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362>.

123 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 21.06.2016 у справі № 810/780/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58579374>.

124 Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 22.06.2016 у справі № 815/1119/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58504808>.

125 Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 05.07.2016 у справі № 820/1870/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58897096>.

126 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2016 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 06.07.2016 у справі № 810/637/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812276>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 26.05.2016 у справі № 826/2010/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58040914>.

який неодноразово постановляв, що цей пункт Закону не передбачає можливості переатестації колишніх працівників міліції.

Крапку в цьому конфлікті позицій поставив Верховний Суд. *Суд касаційної інстанції підтримав позицію, що перелік підстав для проведення атестації є вичерпним і розширенню не підлягає*¹²⁷. Тому атестування передбачається лише для тих поліцейських, які претендують на вищу посаду, підлягають переведенню на нижчу посаду або щодо яких вирішується питання про звільнення через службову невідповідність. Отже, атестування повинно бути зумовлене існуванням реальних підстав, що встановлені чинним законодавством.

“Атестация працівника одразу ж після прийняття його на роботу (у тому числі на службу до поліції), безвідносно до вирішення питань кар’єри (призначення поліцейського на вищу посаду або переведення на нижчу посаду) або дисциплінарного провадження не відповідає меті та завданню атестування і суперечить вимогам Закону № 580-VIII.

*Постанова Верховного Суду у справі № 810/581/16*¹²⁸

Аналогічну позицію щодо підстав для проведення атестації Верховний Суд також висловив у своїх постановях від 24.07.2019 у справі № 826/2008/16¹²⁹ та від 24.09.2020 у справі № 804/6340/16¹³⁰.

127 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.03.2018 у справі № 810/581/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72965592>.

128 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.03.2018 у справі № 810/581/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72965592>.

129 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.07.2019 у справі № 826/2008/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83244201>.

130 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2020 у справі № 804/6340/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752691>.

Затвердження персонального складу атестаційної комісії без погодження з Національною поліцією України

Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських¹³¹ передбачає, що персональний склад атестаційних комісій має затверджуватися наказом керівника відповідного органу поліції за погодженням із Національною поліцією України. Однак, всупереч цьому положенню, на практиці зустрічалися випадки порушення цієї вимоги Інструкції. Так, до судів надходили справи¹³², коли затвердження персонального складу атестаційної комісії відбувалося без погодження з Національною поліцією України. Відповідно, органи судової влади розглядали це як підставу для визнання атестації неправомірною і, як наслідок, скасовували накази про звільнення зі служби в поліції.

На підтримку цієї позиції виступив і Пленум Вищого адміністративного суду України. У висновках за результатами узагальнення судової практики щодо переатестації поліцейських ВАСУ наголосив, що у такому випадку склад комісії є неповноважним, що автоматично тягне за собою необхідність скасування наказу.



Затвердження персонального складу атестаційної комісії без погодження з Національною поліцією України є порушенням підп. 2 п. 2 розд. II Інструкції, а отже — підставою для визнання такого складу атестаційної комісії неповноважним. Відповідно наведена обставина слугує однією з підстав для скасування наказу про звільнення зі служби в поліції.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 11¹³³

131 Підп. 2 п. 2 розд. II Інструкції.

132 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2016 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 23.06.2016 у справі № 810/936/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58493363>.

133 Постанова Пленуму «Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації» від 29.09.2016 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16#Text>

Необґрунтованість рішення (висновку) атестаційної комісії

Відсутність належного обґрунтування прийняття комісією того чи іншого рішення за результатами атестації є найпоширенішою проблемою на досліджуваному етапі реформи поліції. Суть необґрунтованості полягає у тому, що на підтвердження підстав для звільнення поліцейських не було наведено належної та достатньої аргументації. Ця груба помилка, якої припустилися члени комісій, мала різні прояви. Аналіз судових кейсів дає підстави виокремити п'ять типових помилок у процесі прийняття атестаційними комісіями рішення за результатами тестування та співбесіди.

а) відсутність вмотивованості прийняття рішення (висновку)

Досить часто атестаційні комісії «забували» про свій обов'язок мотивувати рішення щодо невідповідності поліцейського посаді. Однак судова практика спочатку по-різному надавала оцінку наслідкам таких дій комісії.

Іноді траплялися випадки, коли суди ставали на позицію відповідача і визнавали, що прийняття висновку належить до дискреційних повноважень атестаційної комісії, а тому ніхто (навіть суд) не може втручатися у цей процес. Зокрема, такої думки свого часу дотримувався Київський апеляційний адміністративний суд¹³⁴. Суд зазначив, що у питанні визначення результатів атестування атестаційна комісія наділена виключними дискреційними повноваженнями та має право самостійно, на власний розсуд, приймати одне із передбачених Законом та Інструкцією рішень. Тому суд дійшов висновку, що надання оцінки висновку комісії свідчить про втручання суду у виключну компетенцію атестаційної комісії, що зі свого боку суперечить принципу розподілу влади, закріпленому Конституцією України.

Проте важливо наголосити, що така позиція судів згодом змінилася. Поступово *суди стали відстоювати думку, що атестаційна комісія зобов'язана мотивувати своє рішення (висновок), адже дотримання цієї вимоги є гарантією дотримання принципу верховенства права*. Зокрема, це слугує запобіжником прийняття рішення, що базується винятково на суб'єктивному сприйнятті членів атестаційної комісії.

134 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 06.07.2016 у справі № 810/637/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812276>.

“[...] ані Закон України «Про Національну поліцію», ані Інструкція не наділяють членів атестаційних комісій правом вирішувати питання можливості перебування особи на службі в поліції виключно на підставі власного, суб'єктивного її сприйняття, оскільки такий підхід до оцінювання може призвести до прийняття необ'єктивних, необґрунтованих і, як наслідок, неправомірних рішень.

Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 826/3477/16¹³⁵

Ці самі вимоги стосуються й окремих етапів проходження атестації. Особливу увагу суди приділяють співбесіді, яка, на відміну від тестування, апіорі не може проводитися в автоматизованому режимі, а тому в будь-якому випадку містить (хоч і незначні) елементи суб'єктивізму. З огляду на ці міркування органи судової влади зазначають, що процедура проведення співбесіди як етапу атестування повинна бути достатньо прозорою, щоб легко можна було з'ясувати фактичні підстави, які атестаційна комісія поклала в основу прийнятого рішення. Така перевірка підстав має бути доступною як для керівника органу поліції, так і для самого поліцейського, який проходить співбесіду, чи суду, що перевіряє законність атестації.

На позиції того, що рішення атестаційної комісії обов'язково має бути мотивованим, стоїть і Верховний Суд¹³⁶. Така думка обґрунтовується тим, що результати атестації можуть мати вкрай негативні наслідки для поліцейського, і тому, щоб уникнути непорозумінь чи звинувачень у суб'єктивному сприйнятті, атестаційним комісіям краще детально мотивувати свої висновки.

135 Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 12.04.2017 у справі № 826/3477/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66046133>.

136 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.05.2018 у справі № 810/809/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74078220>.



Оскільки негативне рішення атестаційної комісії тягне за собою правові наслідки у вигляді звільнення особи зі служби через службу невідповідність, таке рішення, незалежно від форми його оформлення (протокол, окремий акт), повинно бути мотивованим, детальним і повним, відобразити всі суттєві обставини, що мали вплив на його прийняття.

Постанова Верховного Суду у справі № 810/809/16¹³⁷

Відповідно, на рівні судової практики було встановлено імперативну вимогу, що атестаційна комісія зобов'язана мотивувати своє рішення (висновок). Зі свого боку суд у порядку здійснення судового контролю уповноважений перевіряти обґрунтованість такого рішення.

б) недоведеність обставин, на які посилається атестаційна комісія

Судова практика йде тим шляхом, що рішення атестаційної комісії визнається обґрунтованим у випадку, якщо атестаційна комісія навела достатню кількість належних доказів на підтвердження обставин, які вона вважає встановленими. В іншому разі висновок комісії буде вважатися необґрунтованим, а звільнення поліцейського на його підставі – протиправним.

Аналіз судової практики показує, що все ж таки іноді комісії у висновках за результатами атестації прописували положення, які ставали підставою для звільнення, але не наводили аргументів на підкріплення такої думки. Наприклад, зустрічалися випадки, коли атестаційна комісія посилалася на низький рівень мотивації позивача для подальшої служби в поліції¹³⁸, незрозумілу мотивацію поліцейського щодо подальшої роботи, низький

137 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.05.2018 у справі № 810/809/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74078220>.

138 Наприклад, постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 05.07.2016 у справі № 825/556/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58861675>.

професійний рівень/потенціал, незнання законодавчої бази¹³⁹ тощо, однак довести це фактично не могла.

Цілком очікувано, що у цих випадках суди повністю ставали на позицію поліцейських, задовольняючи їх позовні вимоги, адже відсутність необхідних доказів була підставою для визнання рішень атестаційних комісій необґрунтованими.

в) неповне з'ясування обставин справи

Перелік критеріїв, які має з'ясувати атестаційна комісія у процесі підготовки висновку за результатами атестації, міститься в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських¹⁴⁰. Отже, відповідно до цього акта, комісія повинна дослідити вісім позицій, які характеризують особу поліцейського та стан виконання ним посадових обов'язків, а саме:

- 1) повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій);
- 2) показники службової діяльності;
- 3) рівень теоретичних знань і професійних якостей;
- 4) оцінки з професійної і фізичної підготовки;
- 5) наявність заохочень;
- 6) наявність дисциплінарних стягнень;
- 7) результати тестування;
- 8) результати тестування на поліграфі (у разі проходження).

Водночас суди встановили, що протоколи атестаційних комісій не завжди¹⁴¹ містили обґрунтування невідповідності даних, викладених у певних розділах атестаційного листа поліцейського. Тобто фактично комісія не дотримала вимоги щодо повного з'ясування обставин справи, а її висновки були поверховими.

¹³⁹ Наприклад, ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 16.06.2016 у справі № П/811/119/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58430004>.

¹⁴⁰ П. 16 розд. IV Інструкції.

¹⁴¹ Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 12.07.2016 у справі № 810/586/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/59017189>.

Окремо варто зупинитися на питанні включення до перевірки на цьому етапі дотримання вимог ст. 61 Закону «Про Національну поліцію». Іноді суди нижчих інстанцій зазначали, що атестаційна комісія не вдавалася до перевірки наявності (чи відсутності) обставин, які тягнуть за собою обмеження, пов'язані зі службою в поліції. Іншими словами, суди наголошували, що, окрім вимоги з'ясування наведених вище восьми критеріїв, передбачених Інструкцією, атестаційним комісіям варто було б з'ясувати, чи немає порушень ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», що визначає обмеження, пов'язані зі службою в поліції¹⁴². Адже у випадку наявності цих обставин особа апріорі не може бути поліцейським.

Однак таку позицію відкидає Верховний Суд. На думку суду касаційної інстанції, з'ясування відповідності особи вимогам до поліцейського, визначеним у ст.ст. 49, 61 Закону № 580-VIII, повинно встановлюватися до прийняття такої особи на службу, а не після.

“Таким чином, колегія суддів погоджується з висновками судів попередніх інстанцій, що саме під час вирішення питання про прийняття позивача на службу до поліції відповідач мав право провести конкурс, під час якого оцінити ділові, професійні, особисті якості, освітній та кваліфікаційний рівень, фізичну підготовку та прийняти рішення про прийняття його на роботу або відмову у прийнятті на роботу. Однак, після зарахування на посаду, відповідач має право звільнити працівника лише у разі неналежного виконання ним своїх обов'язків (ст. 58 Закону № 580-VIII).

Постанова Верховного Суду у справі № 810/809/16¹⁴³

142 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 12.07.2016 у справі № 810/586/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/59017189>.

143 Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 16.05.2018 у справі № 810/809/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74078220>.

г) невідповідність обставин, які атестаційна комісія вважає встановленими, фактичним доказам у справі

Ситуації такого типу виникали тоді, коли атестаційна комісія за результатами вивчення обставин справи приймала негативне рішення щодо відповідності поліцейського вимогам посади, незважаючи на те, що у матеріалах справи були наявні відомості, які позитивно характеризували роботу працівника поліції. Тобто фактично комісія давала негативну оцінку діловим, професійним, особистим якостям поліцейського, його освітньому та кваліфікаційному рівням, повністю ігноруючи викладену в атестаційному листі позитивну характеристику за кожною з восьми обставин атестації¹⁴⁴. Особливо показово, що комісія не могла спростувати наведену в атестаційному листі позитивну характеристику поліцейського належними та допустимими доказами.

Звичайно, що такі рішення атестаційної комісії суди вкотре визнавали неправомірними. За таких обставин звільнення працівника поліції вважалось необґрунтованим.

г) неврахування усіх наявних доказів у сукупності

Аналіз судової практики показує, що іноді у процесі прийняття рішення атестаційні комісії вдавалися до вибіркового підходу в підборі аргументів для констатації того, що поліцейські не пройшли атестацію. Це означає, що комісії могли посилалися виключно на один або кілька доказів, однак не враховували усі наявні докази в сукупності. В деяких випадках комісії взагалі ігнорували результати окремих етапів атестації. Суди, виявивши ці помилки атестаційних комісій, вкотре наголосили на помилковості такого підходу до оцінювання доказів.

Детальніше зупинимось на окремих проявах таких помилок у діяльності комісій з атестації. Зокрема, предметом судового розгляду ставали випадки, коли поліцейський набрав менше необхідної кількості балів за результатами тестування (нагадаємо, що мінімальний прохідний бал для кожного з тестів становив 25). Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських містить імперативну вимогу обов'язково враховувати результати тестування при прийнятті рішення. Водночас суди у процесі розгляду наголошують, що

¹⁴⁴ Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 26.05.2016 у справі № 826/2010/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58040914>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2016 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362>.

*результати тестування не мають вирішального значення і повинні оцінюватися разом з іншими матеріалами, що були подані до атестування*¹⁴⁵.

Правильність цієї позиції підкреслив і Вищий адміністративний суд України.

“*Також колегія суддів вбачає, що результати тестування обов’язково враховуються атестаційною комісією, однак вони не мають вирішального значення та мають оцінюватись разом з іншими матеріалами, що були подані до атестування, і відповідно, таке рішення, незалежно від форми його оформлення (протокол, окремий акт), повинно бути мотивованим, детальним і повним, відобразити усі суттєві обставини, що мали вплив на його прийняття.*

*Ухвала Вищого адміністративного суду України
у справі № 821/274/16*¹⁴⁶

Іноді навпаки траплялися випадки, коли атестаційні комісії приймали рішення лише на основі співбесіди, без врахування балів тестування. Фактично у такій ситуації комісії вносили рішення про звільнення, пониження чи невідповідність тільки на основі співбесіди, повністю ігноруючи попередні два етапи. Але показово, що саме етап тестування працівник поліції міг пройти успішно.

Іншою цікавою категорією справ є ті, де атестаційні комісії приймали незадовільне для поліцейського рішення, базуючись лише на негативних результатах тестування на поліграфі. У цьому випадку суди знову ж таки наголошували, що *результати тестування на поліграфі підлягають обов’язковому врахуванню* (як це передбачено Інструкцією), *проте вони не мають вирішального значення та повинні оцінюватися разом з іншими матеріалами, що були подані до атестування*¹⁴⁷.

145 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.07.2016 у справі № 810/581/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362>; ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 21.06.2016 у справі № 810/780/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58579374>.

146 Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25.10.2016 у справі № 821/274/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/62299667>

147 Наприклад, ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 13.07.2016 у справі № 821/274/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/59017414>.

Окремо суди зупиняються на питанні необхідності проведення глибокого і всебічного вивчення наявних у справі документів. Судова практика вкотре вказує, що неврахування усіх наявних доказів у сукупності стає причиною висновку суду про неправомірність та необґрунтованість рішення атестаційної комісії. Такого висновку дійшов і Верховний Суд у постанові від 16.05.2018 у справі № 820/1890/16. Розглядаючи справу, суд зазначив, що *атестаційна комісія, порушуючи вимоги Закону «Про Національну поліцію» та Інструкції, не проводила глибокого і всебічного вивчення документів особою справи позивача, не аналізувала в сукупності повноту виконання позивачем функціональних обов'язків (посадових інструкцій), показників його службової діяльності, рівня теоретичних знань і професійних якостей, не враховувала наявність заохочень і дисциплінарних стягнень тощо*. На підставі цього факту Верховний Суд постановив, що *рішення атестаційної комісії та наказ про звільнення підлягають скасуванню, а позов — задоволенню*. Аналогічна правова позиція висловлена в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 03.03.2017 у справі № 826/2010/16¹⁴⁸, у постанові Верховного Суду від 23.01.2019 у справі № 803/555/16¹⁴⁹.

Насамкінець суди звертають увагу на помилковість позиції щодо можливості посилення у висновку комісії про невідповідність поліцейського займаній посаді на дані з відкритих джерел, передусім з мережі «Інтернет». Суди встановили, що *інформація з мережі «Інтернет» не може слугувати доказом негативної поведінки працівника поліції під час проходження служби*, наявності у нього майна, яке здобуте незаконним шляхом, оскільки такі дані не перевірені і їх достовірність не встановлена та не підтверджена відповідними доказами і висновками компетентних органів¹⁵⁰.

Отже, підсумовуючи позицію судів щодо наслідків прийняття висновку без врахування усіх наявних доказів у сукупності, можна констатувати, що таке рішення очевидно буде визнане судами як необґрунтоване та протиправне. А це матиме подальший прояв у скасуванні такого рішення у судовому порядку. Пленум ВАСУ¹⁵¹, узагальнивши судову практику,

148 Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.03.2017 у справі № 826/2010/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/65163140>.

149 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.01.2019 у справі № 803/555/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79410777>.

150 Наприклад, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 19.07.2016 у справі № 826/2008/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/59163551>.

151 Постанова Пленуму «Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації» від 29.09.2016 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16#Text>

постановив, що необґрунтованим, а тому таким, що підлягає скасуванню, слід вважати рішення (висновок) атестаційної комісії у разі, коли:

- ▶ Відповідач не надав суду доказів на підтвердження обставин, які у рішенні (висновку) атестаційної комісії вважаються встановленими. Зокрема, не надано відомостей, отриманих під час співбесіди з поліцейським, та відомостей із відкритих джерел, на які атестаційна комісія посилається як на докази низького рівня мотивації поліцейського щодо подальшої роботи, низького професійного рівня/ потенціалу поліцейського, незнання ним законодавчої бази.
- ▶ Рішення (висновок) атестаційної комісії не містить висновків щодо обставин, передбачених п. 16 розд. IV Інструкції, та факту відповідності поліцейського вимогам, що пред'являються до нього як до особи, яка перебуває на відповідній посаді.
- ▶ Негативна оцінка ділових, професійних, особистих якостей поліцейського, його освітнього та кваліфікаційного рівнів, що надана атестаційною комісією, не узгоджується з доказами про позитивну оцінку щодо цього самого поліцейського. При цьому атестаційною комісією не наведено мотивів неврахування таких доказів.
- ▶ Набрання поліцейським за результатами тестування кількості балів, меншої за мінімально необхідний рівень, чи негативні результати тестування на поліграфі атестаційна комісія оцінювала без зважання на решту доказів.
- ▶ Дані з мережі «Інтернет» щодо поліцейського були взяті атестаційною комісією до уваги, попри те, що їх достовірність не встановлена.

5. Реакція на результати оскарження

Звичайно, після того, як поліцейські оскаржили своє незаконне звільнення до суду і були поновлені на посадах, *органи Національної поліції у відповідь почали масово подавати апеляційні та касаційні скарги*. Однак показово, що представники Нацполіції як відповідачі у справах іноді дозволяли собі зовсім не з'явитися до суду¹⁵². Ці дії громадські активісти розглядали як своєрідний саботаж з боку МВС.

Однак зусилля Нацполіції щодо апеляційного та касаційного оскарження рішення судів, прийнятих не на її користь, все ж були марними. У кінцевому підсумку **97%** поліцейських¹⁵³, які звернулися до суду, змогли повернутися на посади та ще й отримати компенсації. Тому органи Національної поліції звинуватили суди у сприянні «реваншу міліцейської системи».

Х. Деканоїдзе, яка брала активну участь у процесі створення Національної поліції у 2015 році, прокоментувала цю ситуацію як намагання старої суддівської системи зробити усе, щоб загубити реформу поліції¹⁵⁴.

Значну кількість критики щодо поновлення висловлювали громадські активісти, які були залучені до процесу атестування поліцейських, та представники організацій, що проводять моніторинг роботи поліції. Так, громадськість вкотре наголосила, що «повернення» міліціонерів ще раз підтвердило неефективність реформи. Розглядаючи виявлені в ході судового розгляду проблемні моменти атестації, *громадські активісти підтримують ідею про те, що перед проведенням реформи необхідно було належним чином підготувати законодавство*. Водночас дехто з представників громадськості висловлює думку, що розробники процедури переатестації могли свідомо не виправляти наявні прогалини, щоб у нормах законодавства залишилися лазівки¹⁵⁵. Крім того, з боку громадськості висловлюються побоювання, що поновлення експоліцейських спричинить повернення

152 Наприклад, постанова Чернівецького окружного адміністративного суду від 06.10.2017 у справі № 824/184/16-а. URL: <https://opendatabot.ua/court/69422086-6d3e47fce7ecb11bbad0a42677691d9d>; постанова Одеського окружного адміністративного суду від 21.04.2017 у справі № 815/7160/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/66153765-b0857efc25a7b55972f308c1cfc7ed38>; постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 04.10.2016 у справі № 817/744/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/618660689-7b3041f949beeddef7fc98e247dea4e9>.

153 3300 поліцейських оскаржили провалену атестацію й більшість з них поновили на посадах – радник глави МВС. URL: <https://hromadske.ua/posts/zvilnennya-oskarzhili-3300-policejskih-i-bilshist-z-nih-ponovili-na-posadah-radnik-glavi-mvs?tag=reforma-politsii>.

154 Деканоїдзе відчуває реванш старої міліцейської системи. URL: https://texty.org.ua/fragments/66710/Dekanojdzje_vidchuvaje_revansh_staroji_milicejskoji_sistemy-66710/.

155 Громадські активісти на знак протесту вийшли з процесу атестації Нацполіції. URL: <https://novynarnia.com/2016/06/06/gromadski-aktivisti-na-znak-protestu-viyshli-z-protsesu-atestatsiyi-natspolitsiyi/>.

і старих методів роботи міліції¹⁵⁶. Відповідно, у такій ситуації показник довіри громадян до поліції викликає дуже багато запитань.

Підсумовуючи позицію громадськості, можна сказати, що вона вкрай розчарована ситуацією, адже фактично всі сподівання на успішність реформи та зусилля активістів зійшли нанівець.

6. Висновки

Переатестація поліцейських 2015–2016 років як складова реформи Національної поліції була багатообіцяльною. Передбачалося, що трансформація інституту правоохоронних органів дасть можливість реалізувати обраний державою політичний курс на євроінтеграцію, а також підвищить якість і ефективність роботи новоствореної поліції. Ці сподівання могли б стати реальністю, якби не допущені недоліки на етапах розробки дизайну реформи та у процесі її реалізації на локальному рівні.

Зокрема, нормативно-правові акти, які регулювали проведення атестації, були прописані дуже поверхово. А відсутність точних формулювань викликала велику кількість питань практичного характеру, які супроводжували реформу на рівні нормозастосування. *По-перше*, досить неоднозначно було сформульовано підстави для проведення атестації, оскільки положення Закону «Про Національну поліцію» містили внутрішні неузгодженості (норми ст. 57 та п. 9 Прикінцевих і перехідних положень). Це стало причиною різних підходів до тлумачення умов проходження атестування. *По-друге*, профільний Закон та Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських не передбачали необхідності здійснення належної фіксації процесу атестування. Найбільш яскраво ця прогалина проявилася під час проведення етапу співбесід, який виявився особливо проблемним. Це було пов'язано з тим, що, на відміну від інших етапів атестації, співбесіди проводилися наживо, без залучення технологічного складника. Тож на цьому етапі члени атестаційних комісій мали особливо ретельно обґрунтувати підстави прийнятого ними рішення про результати атестування. У цьому процесі значно допомогло б технічне фіксування спілкування з кандидатом, однак розробники дизайну реформи такої опції не передбачили. *По-третє*, значні проблеми були спричинені тим, що норми Інструкції не містили чітко визначених підстав та умов для ухвалення атестаційними комісіями рішень про неуспішне проходження поліцейським атестування.

¹⁵⁶ Члени комісії запевняють, що переатестація у МВС перетворилася на показуху.
URL: <https://www.unian.ua/politics/1367007-chleni-komisyi-zapevnyayut-scho-pereatestatsiya-u-mvs-peretvorilasya-na-pokazuhu.html>.

Як наслідок, недоліки правового регулювання спровокували масову хвилю судового оскарження результатів атестування. За наслідками розгляду справ суди змушені були поновити на посадах тих, хто не пройшли процедуру атестації. Переатестація провалилася, тому що, як виявилось, не була легітимною. Такий результат став можливим через недосконало вписані норми Закону «Про Національну поліцію» та положення Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських. Так, суди встановили, що на практиці атестація поліцейських могла проводитися без належних передумов, допускалися порушення у процедурі затвердження складу атестаційної комісії, висновки комісії приймалися на основі суб'єктивного переконання та були необґрунтованими.

Відтак, як засвідчує аналіз судової практики, значна кількість допущених помилок завадила досягти очікуваних результатів реформи і виправдати сподівання органів влади та громадськості. Результат атестації є низьким і зовсім не відповідає заявленим цілям і завданням. Зрештою до лав Національної поліції потрапило понад 90% старих міліціонерів, що ускладнює побудову дійсно нової поліції, орієнтованої на проєвропейські стандарти роботи.

Отже, судові рішення констатували неефективність проведеної реформи. Цей невдалий досвід проєктування та втілення реформи поліції має бути врахований представниками влади у процесі організації реформ у майбутньому, щоб запобігти виникненню аналогічних проблем.

КЕЙС 3. Оскарження звільнення «суддів Майдану»

1. Дизайн процедури очищення судів від «суддів Майдану»

1.1 Сутність і мета

Тотальна недовіра суспільства до органів судової влади¹⁵⁷ в Україні ставала причиною неодноразових намагань влади реформувати вітчизняну систему правосуддя. Особливо гостро питання проведення реформи постало після подій Революції гідності 2013–2014 років, коли суди брали активну участь у придушенні громадських протестів проти режиму Віктора Януковича. У цей період судді масово ухвалювали свавільні та протиправні рішення, якими забороняли мирні зібрання, позбавляли водійських прав учасників Автомайдану, тримали під вартою протестувальників тощо. Такими діями служителі Феміди дискредитували судову систему і вкотре підірвали і так слабку довіру до судової влади в Україні.

У відповідь на прийняття свавільних рішень «суддів Майдану» громадськість вимагала здійснити їх перевірку. Ключовими вимогами суспільства були покарання винних і негайне очищення судів від недобросовісних суддів. Відтак уже у квітні 2014 року українська влада прийняла Закон «Про відновлення довіри до судової влади»¹⁵⁸ (далі — **Закон**), що передбачав звільнення з посад осіб, які виносили неправосудні рішення щодо учасників Майдану.

Проведення спеціальної перевірки мало на меті з'ясувати факти, що свідчать про порушення суддями присяги, притягнути недобросовісних служителів Феміди до відповідальності, а також утвердити верховенство права в суспільстві та принципи незалежності й неупередженості в діяльності органів судової влади.

Загалом Закон був покликаний підвищити авторитет судової влади та довіру громадян до судової гілки влади, а також відновити законність і справедливість.

157 За даними соціологічних опитувань, у 2014 році рівень довіри до судової системи був одним із найнижчих у Європі та світі. Менше, ніж судам, українці довіряли лише російським ЗМІ.

URL: <https://www.freiheit.org/ukr/ukraine-and-belarus/ohlyad-sudovoyi-reformy-v-ukrayini>.

158 Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18#Text>

Реалізація цієї процедури була зорієнтована на те, щоб унеможливити повторення масового свавілля в системі правосуддя у майбутньому.

1.2 Підготовча робота

На виконання вимог суспільства та з метою відновлення довіри громадськості до судової влади у березні 2014 року народні депутати України розробили шість законопроектів¹⁵⁹, якими визначалися засади проведення перевірки суддів. За результатами розгляду Верховна Рада прийняла за основу та ухвалила в другому читанні законопроект¹⁶⁰ авторства нардепів Ю.Б. Дерев'янка, Н.В. Агафонові, А.В. Лабунської, Л.О. Ємця, О.В. Бондарчука та Р.В. Стаднійчука.

Однак процедура прийняття законопроекту не була позбавлена труднощів. Зокрема, прийняти закон в цілому депутати змогли лише з третьої спроби. «За» проголосували 234 парламентарі.

Недоліки містилися не лише у тексті проекту Закону, але були допущені і в процесі його прийняття. Показово, що порушення процедури ухвалення, зумовлене недотриманням норм Регламенту Верховної Ради України¹⁶¹, стало підставою для звернення 76 народних депутатів України до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з клопотанням визнати Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» неконституційним. Однак КСУ відмовив¹⁶² депутатам у відкритті конституційного провадження через невідповідність подання вимогам закону та непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у ньому.

Крім того, ще до набуття чинності Законом Головне юридичне управління висловило низку зауважень¹⁶³ щодо процедури притягнення суддів до відповідальності. Так, основними проблемами, які виникли ще на етапі

159 Законопроекти. Верховна Рада України.

URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=4378&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

160 Проект Закону про відновлення довіри до судової системи України від 11.03.2014 № 4378-1.

URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50133.

161 Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

162 Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 76 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 06.07.2017 № 12-у/2017.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012u710-17#Text>

163 Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України

«Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 07.04.2014.

URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50133

розробки законопроекту та свідчать про його невідповідність міжнародним стандартам у сфері правосуддя, були:

- ▶ *по-перше*, передбачений проектом порядок створення та функціонування спеціальної комісії з перевірки суддів не узгоджувався з положеннями окремих статей Конституції України;
- ▶ *по-друге*, Головне юридичне управління констатувало наявність великої кількості нормативних формулювань, які порушують принцип правової визначеності та не враховують правові позиції Конституційного Суду України щодо чіткості й недвозначності правової норми.

Існування цих обставин вказувало на необхідність техніко-юридичного доопрацювання законопроекту. Однак, незважаючи на це, не всі прогалини було виправлено у фінальному варіанті Закону.

До того ж положення нормативно-правового акта ще на етапі його розробки були розкритиковані іншими державними та міжнародними інституціями, а також представниками громадянського суспільства. Так, занепокоєння щодо новел законопроекту висловили Венеційська комісія¹⁶⁴, Рада Європи¹⁶⁵, Верховний Суд України¹⁶⁶, Вищий господарський суд України¹⁶⁷ та Рада суддів України¹⁶⁸. Також текст законопроекту був розкритикований юридичною спільнотою¹⁶⁹.

164 Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України щодо судоустрою, затверджених Конституційною комісією 04.09.2015, прийнятих Венеційською комісією на її 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23–24 жовтня 2015 року).

URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29027-e>;

Президент «Венеціанки»: «Люстрація колишньої влади, як така, є прийнятною».

URL: <https://web.archive.org/web/20141213015013/http://www.eurointegration.com.ua/interview/2014/12/12/7028700/>.

165 Спецпредставник РЕ: «У розслідуванні подій в Одесі та на Майдані є те, що вже не виправити».

URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/11/9/7040488/>.

166 Пропозиції Верховного Суду України до законопроекту «Про відновлення довіри до судової системи України». URL: [https://web.archive.org/web/20140408214517/http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/1E341ADF3D0560B9C2257C9200538660?OpenDocument&year=2014&month=03&](https://web.archive.org/web/20140408214517/http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/1E341ADF3D0560B9C2257C9200538660?OpenDocument&year=2014&month=03&).

167 Звернення суддів системи господарських судів України до керівництва держави стосовно законопроекту «Про відновлення довіри до судової системи України».

URL: <https://web.archive.org/web/20140322001716/http://vgsu.arbitr.gov.ua/news/1432/>.

168 Звернення Ради суддів України.

URL: <https://web.archive.org/web/20140322000958/http://court.gov.ua/95329/>.

169 Люстрація: що робити? URL: <https://www.dw.com/uk/люстрація-в-україні-перезавантаження-чи-окозамилування/a-17498191?maca=ukr-rss-ukrnet-ukr-all-3816-xml>

Висновок громадської антикорупційної експертизи на Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/Corruption/Expertise/zakon_1188.pdf

Остаточний варіант Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» парламент прийняв 08 квітня 2014 року, а вже 11 квітня Закон набрав чинності. Це був лише початок роботи над очищенням судів від «суддів Майдану». Проте законодавчі недоліки, не враховані на етапі розробки дизайну цієї процедури, не змусили довго чекати. Її втілення на практиці викликало значну кількість питань через неузгодженість окремих механізмів її реалізації. Детальніший аналіз цих проблем буде наведено нижче.

1.3 Правове регулювання

Реалізація процедури очищення органів судової влади від «суддів Майдану» регламентувалася низкою нормативно-правових актів. З метою розробки процедури проведення перевірки суддів народні депутати прийняли кілька нових законів і внесли зміни до деяких чинних актів.

Відповідно, систему нормативно-правового забезпечення проведення перевірок щодо суддів, які приймали неправомірні рішення під час протестів на Майдані, становлять:

- ▶ **Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»** від 08.04.2014 № 1188-VII. Цей Закон є стрижневим у всій системі актів, адже він визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки щодо суддів, встановлює умови притягнення їх до дисциплінарної відповідальності і регламентує процедуру звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги.
- ▶ **Закон України «Про очищення влади»** від 16.10.2014 № 1682-VII¹⁷⁰. У цьому Законі містяться окремі норми щодо заборони «суддям Майдану» обіймати посади протягом 5 чи 10 років (залежно від критеріїв) з дня набрання чинності цим актом (тобто з 16.10.2014).
- ▶ **Закон України «Про судоустрій і статус суддів»** від 07.07.2010 № 2453-VI¹⁷¹ (в редакції від 11.04.2014). Зміни, внесені до цього Закону, визначали особливості функціонування судових органів після проведення відповідних перевірок. Наразі значна кількість положень акта втратила чинність. Йому на зміну Верховна Рада України прийняла новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII¹⁷².

170 Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

171 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>

172 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

- ▶ **Закон України «Про Вищу раду юстиції»** від 15.01.1998 № 22/98-ВР (у редакції від 11.04.2014)¹⁷³. Прийняття Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» зумовило необхідність внесення змін, які обумовлювали нові нюанси роботи Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ). У такій редакції Закон «Про Вищу раду юстиції» діяв до 2017 року, доки парламент не прийняв Закон «Про Вищу раду правосуддя»¹⁷⁴. Особливості функціонування Вищої ради правосуддя як наступниці ВРЮ щодо проведення перевірок збереглися і у новому Законі.
- ▶ **Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»** від 02.06.2016 № 1401-VIII¹⁷⁵. Нормами цього Закону було внесено зміни до ст. 131 Конституції України щодо порядку звільнення судді з посади. Відтепер ухвалення такого рішення віднесено до повноважень Вищої ради правосуддя.

Врегулювання процедури перевірки законності рішень «суддів Майдану», яке містилося у цих законах, було далеким від ідеального. Недоліки нормо-проектувальної техніки, на яких наголошували експерти, швидко проявилися у процесі втілення цієї процедури на практиці. Допущені законодавцями промахи дали можливість декому із суддів успішно оскаржити правомірність свого звільнення до суду, про що буде зазначено згодом.

2. Втілення процедури очищення судів від «суддів Майдану»

Передусім важливо зазначити, що *дія Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» поширювалася лише на суддів судів загальної юрисдикції*. Судді Конституційного Суду України не могли бути звільнені з посади на підставі цього Закону. Це положення є цілком логічним, адже прийняття рішень про заборону мирних зібрань, позбавлення водійських прав, тримання під вартою належить до компетенції судів загальної юрисдикції. До того ж саме судді цих судів приймали свавільні та протиправні рішення з метою придушення протестів часів режиму Віктора Януковича.

Реалізація процедури очищення органів судової влади від «суддів Майдану» проходила у кілька етапів.

173 Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/22/98-%D0%B2%D1%80#Text>

174 Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>

175 Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя):

Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>

І. Проведення перевірки суддів

На виконання вимоги Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» для проведення перевірок суддів було створено спеціальний орган – Тимчасову спеціальну комісію з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі – *Тимчасова спеціальна комісія, ТСК*). Мета діяльності цього органу – розглянути питання про можливість притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги¹⁷⁶. Тимчасова спеціальна комісія мала статус консультативного органу, який діяв при Вищій раді юстиції. До складу ТКС входило 15 членів, які пропорційно призначалися трьома інституціями – Пленумом Верховного Суду України, Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики та Верховною Радою України. Відповідно, Пленум ВСУ обирав до складу ТСК п'ять представників з числа суддів у відставці¹⁷⁷ і так само парламент¹⁷⁸ та Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики¹⁷⁹ призначали по п'ять представників громадськості. Комісія мала провести усі перевірки протягом одного року з дня формування її складу, тобто починаючи з 12 червня 2014 року. Однак через відсутність повноважного складу ТСК фактично не працювала у період з жовтня 2014-го до березня 2015 року.

Заяви про необхідність проведення перевірки щодо конкретно визначеного судді могли бути подані до Тимчасової спеціальної комісії юридичними або фізичними особами протягом шести місяців з моменту опублікування у газеті «Голос України» повідомлення про створення такої комісії.

Закон встановлював критерії, за яких судді ставали суб'єктами перевірки. Зокрема, перевірка застосовувалася у разі, якщо суддя приймав одноособово або у колегії суддів рішення щодо учасників Революції гідності про:

- ▶ обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою;
- ▶ залишення рішень про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання

176 Регламент Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, затверджений Рішенням Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції від 03.07.2014 № 1.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va001423-14#Text>

177 Про обрання членів Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції: постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2014 № 3.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-14#Text>

178 Про призначення членів Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції: постанова Верховної Ради України від 05.02.2015 № 166-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-19#Text>

179 Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики призначив п'ятеро членів Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції.

URL: <https://zib.com.ua/ua/88021.html>.

- ▶ під вартою без змін (у випадку їх перегляду в апеляційному порядку);
- ▶ продовження строку тримання під вартою;
- ▶ а також обвинувальних вироків.

Перевірка проводилася у тому випадку, якщо ці рішення «суддя Майдану» приймав у період з 21 листопада 2013 року до дня набрання чинності цим Законом у зв'язку з участю осіб в акціях протесту.

Для належного здійснення своїх повноважень Тимчасова спеціальна комісія була уповноважена витребувати та одержувати необхідну інформацію від судових і правоохоронних органів.

За результатами перевірки суддів Тимчасова спеціальна комісія ухвалювала висновок, який оприлюднювався на офіційному вебсайті Вищої ради юстиції. Але подальша доля цього висновку залежала від того, які порушення з боку суддів були виявлено за результатами перевірки. Так, якщо висновок ТСК містив відомості про *порушення суддею присяги*, то далі він разом із усіма матеріалами перевірки направлявся до Вищої ради юстиції для підтвердження. Якщо ж перевірка виявляла підстави для *дисциплінарної відповідальності*, то висновок направлявся до Вищої ради юстиції (щодо суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України) або ж до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (щодо суддів місцевих та апеляційних судів). Однак якщо за даними перевірки було виявлено *ознаки кримінального правопорушення*, то висновок Тимчасової спеціальної комісії направлявся до Генеральної прокуратури України. У разі, якщо за результатами перевірки судді не встановлено фактів, що свідчать про порушення, то ТСК приймала рішення про припинення перевірки щодо такого судді.

Загалом, відповідно до офіційних даних, наданих Вищою радою правосуддя (яка з 2017 року стала правонаступницею ВРЮ) за запитом на публічну інформацію, *до Вищої ради юстиції надійшов 41 висновок Тимчасової спеціальної комісії про наявність ознак порушення присяги в діях 46 суддів (два висновки було складено щодо одного і того самого судді)*.

Діяльність ТСК неодноразово піддавалася критиці. Зокрема, на практиці стали проявлятися недоліки, на існуванні яких наголошували Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління. У своїх висновках ці органи звертали увагу на те, що статус комісії врегульований неналежним чином, а тому виникає питання, чи наділена вона повноваженнями на проведення перевірок суддів. Крім того, зазначалося, що діяльність Тимчасової спеціальної комісії фактично дублює повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції, оскільки саме вони,

відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів», можуть здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів. Як наслідок, функціонування ТСК у такому вигляді може призвести до порушення міжнародних стандартів у галузі судочинства і статусу суддів, адже:

- ▶ Тимчасова спеціальна комісія втручається у здійснення професійних обов'язків суддів, чим порушує принцип незалежності суддів;
- ▶ необґрунтовано розкриває професійну таємницю, яка стає предметом розгляду досліджуваних справ¹⁸⁰.

На підставі цих міркувань, ГНЕУ та ГЮО робили висновки про те, що перевірки ТСК призведуть до порушення принципу верховенства права і невинуватого втручання в професійну діяльність судді. Як буде проілюстровано далі, аналогічна аргументація буде покладена в основу позовних заяв звільнених за результатами перевірки суддів. І що важливо, значний відсоток цих позовів у підсумку буде задоволений судами першої та апеляційної інстанції.

II. Розгляд висновку Тимчасової спеціальної комісії уповноваженим органом

1. Прийняття рішення Вищою радою юстиції

Після отримання висновку від Тимчасової спеціальної комісії ВРЮ розглядала питання про звільнення судді з посади (зокрема, і у випадку порушення суддею присяги). Вища рада юстиції в обов'язковому порядку мала запросити суддю, щодо якого приймалося рішення, на засідання. У разі, якщо суддя не міг бути особисто присутнім, він подавав письмові пояснення, які оголошувалися на засіданні ВРЮ та додавалися до матеріалів справи. Рішення за результатами розгляду Вища рада юстиції приймала більшістю голосів шляхом таємного голосування.

У випадку, якщо до Вищої ради юстиції було спрямовано висновок про підстави для застосування дисциплінарної відповідальності щодо суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, то тоді вирішувалося питання про відкриття дисциплінарного провадження.

¹⁸⁰ Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про відновлення довіри до судової системи України» від 11.03.2014. URL: <https://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50133&pf35401=295132>; Зауваження Головного юридичного управління до проєкту Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 07.04.2014. URL: <http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50133&pf35401=297224>.

За умови відсутності підстав для відкриття такого провадження приймалося рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи. Однак якщо ж підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності все ж були, то у подальшому відбувався розгляд дисциплінарної справи щодо судді у формі відкритого засідання. У підсумку більшістю голосів Вища рада юстиції приймала рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення. За результатами розгляду дисциплінарної справи ВРЮ могла прийняти рішення про внесення подання про звільнення судді з посади.

Процедура прийняття рішення про звільнення судді з посади у різні періоди мала певні особливості, пов'язані з внесенням змін до Конституції України 2016 року. Зокрема, до 30 вересня 2016 року (тобто до того, як зміни до Конституції набрали чинності) ВРЮ вносила подання про звільнення суддів з посад до відповідного органу. Закон «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року передбачав, що такими органами були Президент України та Верховна Рада. Саме ці дві інституції були наділені повноваженнями звільняти з посад «суддів Майдану» на момент розгляду їх справ ВРЮ.

2. Розгляд матеріалів перевірки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України

У тому випадку, коли висновок ТСК містив відомості про підстави для притягнення судді першої чи апеляційної інстанції до дисциплінарної відповідальності, матеріали перевірки передавалися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – *ВККС*). У подальшому ВККС розглядала ці матеріали, на підставі чого приймала рішення про наявність чи відсутність у діях судді ознак дисциплінарного проступку.

У разі, якщо такі ознаки були, то Вища кваліфікаційна комісія суддів вирішувала питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо відповідного судді. За підсумками такого провадження ВККС на підставі виявлених ознак дисциплінарного правопорушення накладала на суддю дисциплінарне стягнення, одним з яких міг бути висновок про звернення до Вищої ради юстиції з рекомендацією розглянути питання щодо звільнення судді з посади.

Якщо ж Вища кваліфікаційна комісія суддів доходила висновку, що ознак дисциплінарного проступку немає, то вона приймала рішення про відмову у притягненні судді до відповідальності.

3. Направлення висновку ТСК до Генеральної прокуратури України

Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» передбачав, що матеріали перевірки, яка проводилася Тимчасовою спеціальною комісією, направлялися до Генпрокуратури винятково у випадку, якщо у діях судді було виявлено ознаки кримінального правопорушення. Органи прокуратури у подальшому мали провести свою перевірку на предмет виявлення таких ознак, які б свідчили про вчинення суддею кримінального правопорушення. У підсумку перевірка з боку Генеральної прокуратури мала або підтвердити, або спростувати висновок ТСК.

Хоча вивчення матеріалів справ щодо «суддів Майдану», направлених до Генеральної прокуратури (Офісу Генерального прокурора) за цією підставою, відбувається вкрай повільно. Про це, серед іншого, свідчить стан розгляду обвинувальних актів у судах¹⁸¹. Зокрема, станом на червень 2023 року обвинувальні акти щодо 19 суддів впродовж кількох років перебувають у стані розгляду, і щодо них до цього часу не винесено остаточних судових рішень.

Загалом, згідно з офіційними даними, наданими Вищою радою правосуддя за запитом на публічну інформацію, станом на липень 2023 року за результатами перевірок суддів на підставі Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» Вища рада юстиції ухвалила 25 рішень щодо 29 суддів. На підставі цих рішень ВРЮ внесла подання про звільнення за порушення присяги щодо 10 суддів Президенту України та 19 суддів — Верховній Раді України.

¹⁸¹ База суддів Майдану, створена активістами Всеукраїнського об'єднання «Автомайдан». Хто такі судді Майдану?

URL: https://www.maidan-judges.info/who_are_they.

III. Звільнення суддів з посад

До внесення змін до Конституції 2016 року на підставі подання Вищої ради юстиції Президент України видавав Указ, а Верховна Рада України приймала постанову про звільнення судді з посади.

Законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» було змінено порядок звільнення судді з посади. Відтепер, відповідно до ст. 131 Основного Закону, ухвалення рішення про звільнення віднесено виключно до повноважень Вищої ради правосуддя.

Та невелика кількість суддів, які все ж таки були звільнені за результатами перевірки, вважали, що їх усунення з посад є незаконним. Тож вони вирішили оскаржити рішення Вищої ради юстиції у судовому порядку. Саме так служителі Феміди сподівалися отримати «зелене світло» на подальше перебування на посадах і здійснення правосуддя.

3. Оскарження звільнення «суддів Майдану» в судовому порядку

Звільнені «судді Майдану» намагалися скасувати рішення Вищої ради юстиції через адміністративні суди. Процес судового оскарження цієї категорії справ був досить тривалим і дещо ускладненим у зв'язку з реформуванням системи судових органів у 2016–2017 роках. Саме тому розгляд більшості справ «суддів Майдану» починав Вищий адміністративний суд України (далі – *ВАСУ*), а закінчував Верховний Суд (далі – *ВС*).

Важливо наголосити, що позови про звільнення «суддів Майдану» належать до особливої категорії справ¹⁸². У зв'язку з цим їх розгляд відбувається не класично у порядку трьох інстанцій (перша інстанція, апеляція і касація), а може проходити лише у двох інстанціях (першій та апеляційній).

До 15 грудня 2017 року¹⁸³ судом першої інстанції у справах «суддів Майда-

182 Відповідно до ч. 2, 3 ст. 27 Закону «Про Вищу раду юстиції», рішення ВРЮ про внесення подання про звільнення суддів з посади можуть бути оскаржені виключно до Вищого адміністративного суду України.

Відповідно до ч. 4 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства у редакції 2012 року, Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

183 15 грудня 2017 року розпочав роботу Верховний Суд та набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII.

ну» виступав Вищий адміністративний суд України, а судом апеляційної інстанції – Верховний Суд України. Після проведення судової реформи і зміни системи судоустрою України судом першої інстанції для справ «суддів Майдану» став Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, а апеляційний перегляд здійснюється Великою Палатою Верховного Суду (далі – *ВП ВС*).

3.1 Причини оскарження

«Судді Майдану» використовували велику кількість прогалин і неточностей у законодавчому регулюванні процедури спеціальної перевірки як аргументи на підтвердження неправомірності прийнятого Вищою радою юстиції рішення про їх звільнення за порушення присяги.

Звичайно, аргументація суддів дещо різниться залежно від конкретних обставин звільнення. Проте загалом усі позивачі наголошують на тому, що рішення ВРЮ винесено з порушеннями норм міжнародного права та чинного законодавства, а отже, таке рішення є незаконним. На підставі проведеного аналізу позовних заяв вдалося з'ясувати, що переважно у позовних заявах і апеляційних скаргах судді наголошували на таких моментах:

1. *Особи, які зверталися до Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів* (наприклад, заступник Генерального прокурора, експерти благодійних фондів тощо), *не мали повноважень на такі звернення*. Відповідно, звільнені судді вважали, що так було порушено процедуру прийняття оскаржуваного рішення. Отже, рішення ТСК має бути визнане незаконним.
2. *Вища рада юстиції прийняла рішення поза межами наданих їй повноважень*. «Судді Майдану» наголошували на тому, що фактично ВРЮ підміняла собою судовий орган, оскільки вдалася до оцінки законності рішень, які набули статусу остаточних. На думку позивачів, перевірка правильності, законності та обґрунтованості судового рішення може здійснюватися тільки судом вищого рівня.
3. *Вища рада юстиції порушила строки застосування дисциплінарного стягнення* та процедуру розгляду дисциплінарної справи. Позивачі вважали, що строк їх притягнення до дисциплінарної відповідальності спливає, що вкотре доводить протиправність звільнення з посади.

4. Рішення Вищої ради юстиції не містить належного обґрунтування порушення «суддями Майдану» присяги судді. Позивачі відстоювали позицію, що ВРЮ не навела переконливих доказів, які б свідчили про вчинення суддями дій, що охоплюються поняттям «порушення присяги». У зв'язку з цим екссудді не вбачають підстав для внесення подання про їх звільнення з посади.

Вважаючи, що спеціальна перевірка не відповідає вимогам чинного законодавства, «судді Майдану» наполягали на задоволенні їх позовних вимог.

3.2 Позовні вимоги

Аналіз судової практики вказує, що переважно позови екссуддів містили *лише одну позовну вимогу – визнати незаконним і скасувати рішення про звільнення суддів з посади за порушення присяги.*

Однак тут важливо зупинитися на певному нюансі. Формулювання позовних вимог дещо різнилися залежно від того, який суб'єкт – Президент чи парламент – приймав остаточне рішення про звільнення судді. Як уже було зазначено у розділі 2, до 30 вересня 2016 року діяла Вища рада юстиції, яка вносила подання Президенту України чи Верховній Раді про звільнення судді. Саме Президент та парламент до внесення конституційних змін були уповноважені на прийняття остаточного рішення про звільнення суддів. Тому до 30 вересня 2016 року типове формулювання позовних вимог виглядало так: «Визнати незаконним та скасувати рішення Вищої ради юстиції Про внесення до Верховної Ради України/Президентові України подання про звільнення судді з посади за порушення присяги».

Крім того, необхідно звернути увагу, що після внесення змін до Конституції у 2016 році повноваження щодо прийняття рішення про звільнення суддів з посад перейшло до Вищої ради правосуддя. Тому усі позовні вимоги, направлені до суду після цієї події, були адресовані саме Вищій раді правосуддя як правонаступниці ВРЮ.

4. Результати оскарження

4.1 Загальна характеристика рішень судів за результатами оскарження

Позиції судів за результатами розгляду позовів звільнених «суддів Майдану» суттєво (навіть діаметрально протилежно) відрізняються.

Фактично ми не можемо говорити про якусь однаковість у питанні підтвердження результатів звільнення чи їх скасування. Однак навіть у широкому спектрі аргументації судів можна простежити більш-менш типові позиції, притаманні рішенням судів певних інстанцій.

Наприклад, Вищий адміністративний суд України, який у 2014–2017 роках розглядав цю категорію справ як суд першої інстанції, як правило, погоджувався з аргументацією екссуддів про протиправність їх звільнення. *Відповідно, ВАСУ переважно задовольняв позовні вимоги «суддів Майдану» і скасовував рішення Вищої ради юстиції. Фактично Вищий адміністративний суд України своїми рішеннями скасовував їх звільнення.* Хоча зустрічалися і випадки, коли ВАСУ ставав на позицію ВРЮ й ухвалював рішення на її користь. Однак аналіз судової практики показує, що такі ситуації виникали значно рідше.

Цікавою є позиція Верховного Суду України, який здійснював перегляд рішень ВАСУ.

У значній кількості випадків ВС не приймав остаточного рішення за результатами розгляду справи, а постановляв скасувати рішення Вищого адміністративного суду України і передати справу на новий розгляд до суду першої інстанції (тобто ВАСУ).

Таку позицію Верховний Суд України мотивував тим, що суд першої інстанції належним чином не аргументував свої висновки у справі. Значно рідше зустрічаються випадки, коли ВС приймав рішення на користь Вищої ради юстиції і відмовляв у скасуванні рішення про звільнення судді.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, який почав діяти з 15 грудня 2017 року після проведення інституційної судової реформи, *ухвалював кардинально різні за змістом рішення щодо можливості звільнення «суддів Майдану»*. Відповідно, у постановках ВС зустрічається діаметрально протилежна аргументація на підтвердження правомірності (чи неправомірності) рішення Вищої ради юстиції. Тому говорити про однаковість у позиціях ВС видається неможливим.

Велика Палата Верховного Суду переглядала рішення ВС щодо звільнення суддів в апеляційному порядку. *ВП ВС переважно схильна залишати рішення Вищої ради юстиції про звільнення судді в силі*. Хоча зустрічаються поодинокі випадки, коли Велика Палата стає на позицію звільненого судді (але це трапляється вкрай рідко). Іноді ВП ВС ухвалює рішення на користь екссуддів, однак переважно це пов'язано зі специфічними обставинами справи. Тому ця позиція не може бути застосована до усіх інших без винятку справ щодо звільнення «суддів Майдану» за порушення присяги. Важливою особливістю постанов Великої Палат Верховного Суду є те, що *ці рішення є остаточними і більше не підлягають оскарженню*. Водночас слід наголосити, що далеко не всі рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду були оскаржені і переглянуті Великою Палатою. Значна кількість справ ще чекають свого розгляду. Зокрема, відповідно до офіційних даних, наданих Вищою радою правосуддя за запитом на публічну інформацію, *станом на липень 2023 року лише відносно шести суддів були прийняті остаточні рішення про визнання протиправними та скасування рішення Вищої ради юстиції (Вищої ради правосуддя) про внесення подання про звільнення з посади судді. Це загалом становить близько 20% від загальної кількості подань, які внесла ВРЮ (ВРП) про звільнення «суддів Майдану»*.

Рішення національних судів за результатами розгляду справ про звільнення «суддів Майдану» не були оскаржені до європейських міжнародних судових установ. Однак національні судові органи беруть до уваги позиції Європейського суду з прав людини (далі – *ЄСПЛ*), висловлені в інших справах щодо України (наприклад, «*Олександр Волков проти України*» від 09.01.2013¹⁸⁴). Крім того, для підсилення аргументації про неправомірність і

184 Рішення ЄСПЛ «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013, заява № 21722/11. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208818>.

свавільність рішень «суддів Майдану» національні суди посилаються на рішення ЄСПЛ, ухвалені у січні 2021 року у справах «Шморгунов та інші проти України»¹⁸⁵, «Луценко та Вербицький проти України»¹⁸⁶, «Кадура та Смалій проти України»¹⁸⁷, «Дубовцев та інші проти України»¹⁸⁸, «Воронцов та інші проти України»¹⁸⁹. У цих справах Європейський суд з прав людини зауважив, що багато рішень українських судів під час Революції гідності щодо мітингувальників були свавільними.

Отже, як засвідчує аналіз судової практики, запущений в Україні процес очищення судової системи від «суддів Майдану» характеризувався досить неоднозначно. Національні суди по-різному оцінювали якість законодавчого регулювання цієї процедури. Проте все ж *судове оскарження виявило низку серйозних проблем нормопроектувальної техніки, які спричиняли різне трактування одних і тих самих положень Закону різними суб'єктами.*

4.2 Мотивація судів у процесі оцінки результатів звільнення «суддів Майдану»

Судове оскарження виявило низку проблемних моментів, які ставили під сумнів законність звільнення «суддів Майдану». Загалом на основі аналізу судової практики вдалося встановити, що *системоутворюючими проблемами, які були допущені на нормотворчому рівні* і стали причиною різних підходів до тлумачення положень Закону, є:

- 1) неточність формулювання підстав для проведення перевірки щодо судді;
- 2) неузгодженість норм Закону в частині повноважень Вищої ради юстиції з положеннями Конституції;

185 Рішення ЄСПЛ «Шморгунов та інші проти України» від 21.01.2021, заява № 15367/14.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-210235>.

186 Рішення ЄСПЛ «Луценко та Вербицький проти України» від 21.01.2021, заяви № 12482/14 та № 39800/14.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210241>.

187 Рішення ЄСПЛ «Кадура та Смалій проти України» від 21.01.2021, заяви № 42753/14 та № 43860/14.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210225>.

188 Рішення ЄСПЛ «Дубовцев та інші проти України» від 21.01.2021, заява № 21429/14.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210233>.

189 Рішення ЄСПЛ «Воронцов та інші проти України» від 21.01.2021, заява № 58925/14.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210234>.

- 3) неоднозначність положень Закону про можливість відповідальності судді за прийняте ним рішення;
- 4) відсутність чіткого законодавчого визначення критеріїв для звільнення судді за порушення присяги;
- 5) відсутність на рівні Закону чіткого фіксування строку для притягнення до відповідальності за порушення присяги.

Крім того, іноді *на нормозастосовному рівні траплялися випадки, коли уповноважені органи допускали процесуальні помилки*, які у кінцевому підсумку зумовлювали скасування рішення про звільнення суддів. Зокрема, це стосується порушення порядку розгляду скарг на рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя.

Розглянемо детальніше мотивацію органів судової влади щодо кожної з проблем, які ставали наріжним каменем у процесі оцінки правомірності звільнення «суддів Майдану» з посад.

Неточність формулювання підстав для проведення перевірки щодо судді

Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» встановлював, що суддя підлягає перевірці у разі, якщо він прийняв, серед іншого, рішення про:

- ▶ обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою;
- ▶ залишення їх без змін;
- ▶ продовження строку тримання під вартою;
- ▶ а також обвинувальні вироки щодо осіб, які були учасниками масових акцій протесту в період Революції гідності.

Судді Вищого адміністративного суду України схильні тлумачити цю норму так, що *перевірка не застосовується щодо суддів апеляційних судів, адже Закон не містить чіткої вказівки на це*. Наприклад, такої позиції дотримувався ВАСУ у постанові від 11.07.2016 у справі № 800/261/16¹⁹⁰.

190 Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 у справі № 800/261/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/58984133-e0f67726ad344f988f4cac7dd9b3857b>.

«**Законом № 1188-VII не передбачено, що в такій категорії справ [...] перевірці підлягають судді апеляційних судів, які розглядали апеляційні скарги на ухвали слідчого судді про застосування таких заходів. Тобто рішення суддів апеляційної інстанції в таких справах не можуть бути предметом такої перевірки.**

Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № 800/261/16¹⁹¹

Отже, звільнення відбулося без законних підстав, оскільки Закон прямо не передбачає можливості проведення спеціальної перевірки щодо суддів апеляційних судів. Підсумовуючи, ВАСУ наголосив, що ширше тлумачення наведених положень Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» буде порушувати вимоги щодо його якості.

Аналогічну позицію підтримав і Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у справі № 800/22/17¹⁹².

Однак із цими висновками не погодився Верховний Суд України. ВСУ зазначив, що Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» не конкретизує, суди якої інстанції приймають рішення про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, залишення їх без змін, продовження строку тримання під вартою. **Тому зміст (характер) та обсяг правовідносин необхідно тлумачити у контексті положень кримінального процесуального закону.** Зі свого боку Кримінальний процесуальний кодекс¹⁹³ надає право суду апеляційної інстанції залишити ухвалу щодо тримання під вартою без змін. Отже, на думку ВСУ, судді апеляційних судів не несуть відповідальності за ухвалення неправосудних рішень щодо учасників масових акцій протесту в період Революції гідності¹⁹⁴.

Крапку в усіх спорах поставила Велика Палата Верховного Суду, яка у низці справ¹⁹⁵ постановила, що **перевірки можуть застосовуватися і до суддів апеляційної інстанції. Тому ці судді мають нести відповідальність на рівні з іншими «суддями Майдану».**

191 Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 у справі № 800/261/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/58984133-e0f67726ad344f988f4cac7dd9b3857b>.

192 Наприклад, рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.09.2019 у справі № 800/22/17 (800/267/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/84634126-aceeb00e90c60d96612c5d2e4316333af>.

193 Ст. 309.

194 Постанова Верховного Суду України від 22.11.2016 у справі № 800/261/16.

URL: <https://opendatabot.ua/court/63839764-bef4be18f26d28c45ac31e5e3fe15a44>.

195 Наприклад, постанови Великої Палати Верховного Суду у справах № 800/25/17 (800/274/16), № 800/26/17 (800/261/16) та № 800/17/17 (800/268/16).

Ця неоднозначність у позиціях судів підкреслила масштабність проблем, які виникають внаслідок порушення принципів правової визначеності та якості закону.

Навіть найвищі суди в системі судоустрою України стикалися з труднощами у процесі тлумачення норм про можливість (чи неможливість) проведення перевірок. Звичайно, цих проблем можна було б уникнути, якби на етапі дизайну процедури нормотворці чітко виписали положення законопроекту.

Неузгодженість норм Закону в частині повноважень Вищої ради юстиції з положеннями Конституції

Питання про те, чи була ВРЮ належним органом з проведення перевірок суддів, порушувалося чи не в кожному позові. З одного боку, повноваження на проведення перевірок Вищою радою юстиції було прямо передбачено на рівні Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». З іншого — така діяльність ВРЮ могла свідчити про її втручання у здійснення правосуддя.

Зазначена проблема виникла тому, що *повноваження Вищої ради юстиції на проведення перевірок прямо не було передбачено на рівні Конституції*. Ст. 131 Основного Закону містила лише вказівку на те, що ВРЮ уповноважена вносити подання про звільнення судді з посади. Саме тому ця конституційна норма піддавалася різному тлумаченню з боку судів у процесі розгляду справ «суддів Майдану». Знову-таки, надаючи оцінку обставинам, суди поділилися на два табори.

Вищий адміністративний суд України виступав прихильником того, що передбачені в Законі «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» повноваження ВРЮ на проведення перевірок були неконституційними. Суд виходив з того, що Вища рада юстиції здійснювала перевірки всупереч ст. 19 Основного Закону, яка зобов'язує органи державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому ВАСУ наголошував, що *законність та обґрунтованість ухвали слідчого судді може бути перевірена лише в апеляційному порядку судом апеляційної інстанції*, як це встановлено процесуальним законодавством. Перевірка в іншому порядку не передбачена. Отже, Вища рада юстиції не наділена повноваженнями щодо з'ясування

правильності, законності та обґрунтованості судового рішення¹⁹⁶.

На противагу цій позиції Верховний Суд України визнавав ВРЮ компетентним і повноважним органом. Зокрема, суд у постанові від 28.02.2017 у справі № 800/42/16¹⁹⁷ наголосив, що, виходячи з положень Конституції України, *ВРЮ є єдиним у державі конституційним органом, до повноважень якого належить внесення подань про звільнення суддів* з посад. На підставі цього ВСУ доходить висновку, що Основний Закон чітко уповноважував Вищу раду юстиції на проведення перевірок щодо суддів. Так само право Вищої ради юстиції на здійснення перевірок «суддів Майдану» було визнано і Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду¹⁹⁸ та Великою Палатою Верховного Суду¹⁹⁹. Загалом ВП ВС вважає, що діяльність ВРЮ є законною і не порушує міжнародні принципи незалежності судової влади, якщо вона не втручається в суть постановлення судових рішень, а лише перевіряє обставини їх прийняття.

“*Орган, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, не уповноважений перевіряти законність судового рішення, а зобов’язаний перевірити дії судді під час ухвалення такого рішення в частині наявності порушень, які є підставою для застосування дисциплінарної відповідальності.*”

Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 800/493/15 (П/9901/311/18)²⁰⁰

196 Наприклад, постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919>; постанова Вищого адміністративного суду України від 07.07.2016 у справі № 800/42/16.

URL: <https://opendatabot.ua/court/58954999-262ccb9bb54c2d9b5bd0926a106a243a>;

постанова Вищого адміністративного суду України від 08.11.2016 у справі № П/800/511/15.

URL: <https://opendatabot.ua/court/63132437-48f78d6e7f0c0fcdb8407e4a30c36565>.

197 Постанова Верховного Суду України від 28.02.2017 у справі № 800/42/16.

URL: <https://opendatabot.ua/court/66203433-a8f466c4d888d79f96e95d0b15962797>.

198 Наприклад, рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.10.2020 у справі № 800/23/17 (800/182/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/92173147-9d821aeaa566c37d78b27f1256b28eb9>.

199 Наприклад, постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.02.2021 у справі № 800/22/17 (800/267/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/96150434-afbc23060c2913b6b897a1b303be3a5a>;

постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.09.2021 у справі № 800/23/17 (800/182/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/99765543-6ac211ed08d013f85da90b07elc8b4cc>.

200 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01.11.2018 у справі № 800/493/15 (П/9901/311/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77764421>.

Аналогічна правова позиція викладена у постановах Великої Палати Верховного Суду від 24.05.2018 у справі № 11-233cap18²⁰¹ та від 18.10.2018 у справі № 800/445/16²⁰².

Отже, неоднозначність тлумачення повноважень ВРЮ була викликана неналежним правовим врегулюванням її статусу. Відповідно, якби до початку проведення перевірок законодавці внесли необхідні зміни та уточнення до тексту Конституції, то судової тяганини можна було б уникнути.

Неоднозначність положень Закону про можливість відповідальності судді за прийняття ним рішення

Аналізуючи норми національного законодавства та міжнародні стандарти у сфері судоустрою, національні суди вкотре займали різні позиції у питанні можливості (чи неможливості) притягнути суддю до відповідальності за ухвалене рішення. У судовій практиці домінуючими є два діаметрально протилежні погляди на цю проблематику.

По-перше, Вищий адміністративний суд України схильний доходити висновку, що «судді Майдану» не можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за прийняті ними рішення. ВАСУ вважає, що цей принцип має визначальне значення для дотримання незалежності судді під час здійснення правосуддя. На підтримку своєї позиції Суд посилається на норми Київських рекомендацій ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії²⁰³ та Закон України «Про судоустрій і статус суддів»²⁰⁴. Зокрема, Закон «Про судоустрій і статус суддів» у редакції, чинній на період проведення перевірок, передбачав, що скасування або зміна судового рішення не тягне за собою дисциплінарної відповідальності судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли порушення допущено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків.

201 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.05.2018 у справі № 11-233cap18.
URL: <https://opendatobot.ua/court/74475974-fe3d813f3292c19294112934cf6d64f5>.

202 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.10.2018 у справі № 800/445/16.
URL: <https://opendatobot.ua/court/77611558-888db27f0720e8efce83edebcc02639>.

203 П. 25 Київських рекомендацій ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії (23-25 червня 2010 року).
URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/86319.pdf>.

204 Ст. 83.

Вищий адміністративний суд України розтлумачив зазначену норму так, що навіть незаконне та/або необґрунтоване рішення суду не є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, крім наведених винятків²⁰⁵.

Відповідно, ВАСУ доходить висновку, що порушення, на які вказує Вища рада юстиції, не були істотними і такими, що порушували присягу судді.

Схожу позицію в окремих випадках відстоює Велика Палата Верховного Суду. Зокрема, ВП ВС зазначає, що *неправильне тлумачення закону має вирішуватися шляхом апеляції, а дисциплінарна відповідальність не може бути застосована до судді²⁰⁶*. Для обґрунтування такої думки Велика Палата посилається на Рекомендацію СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалену 17.11.2010²⁰⁷, та Висновок Венеційської комісії від 16–17.03.2007 № CDL-AD(2007)003 щодо законопроекту про судоустрій та статус суддів в Україні²⁰⁸. Ці акти містять застереження, що тлумачення закону, оцінювання суддею фактів і доказів у справі не повинні бути приводом для відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.

Протилежна позиція, яка зустрічається в інших рішеннях Великої Палати Верховного Суду, зводиться до того, що прийняття «суддями Майдану» свавільних рішень щодо протестувальників є достатньою підставою для дисциплінарної відповідальності судді²⁰⁹. Проте таке тлумачення має

205 Наприклад, постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919>; постанова Вищого адміністративного суду України від 07.07.2016 у справі № 800/42/16.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58954999>.

206 Наприклад, постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2019 у справі № 800/623/16 (800/98/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/87179353-451587a4620df30f70779f6ee5049ca4>.

207 Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена 17.11.2010.

URL: https://adm.cv.court.gov.ua/userfiles/CM_Rec_2010_12_2010_11_17.pdf.

208 Висновок Венеційської комісії від 16–17.03.2007 № CDL-AD(2007)003 щодо законопроекту про судоустрій та статус суддів в Україні. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).

209 Наприклад, постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.04.2021 у справі № 800/331/16 (800/13/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/96669464-f40b11ceff0d76029be91688637f1b2c>.

один нюанс. ВП ВС зауважує, що у випадку «суддів Майдану» варто говорити не про порушення присяги судді (як вважала Вища рада юстиції), а про істотне порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя (зокрема, ненаведення достатніх мотивів ухваленого судового рішення²¹⁰). Отже, Велика Палата погоджується з висновком ВРЮ про необхідність притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, але з інших підстав. Аналогічна правова позиція міститься у рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.06.2020 у справі № 800/331/16 (800/13/16)²¹¹.

Відсутність чіткого законодавчого визначення критеріїв для звільнення судді за порушення присяги

Цей момент є одним із найпроблематичніших у всіх справах щодо «суддів Майдану». Порушення присяги судді як підстава для притягнення до відповідальності не знайшло чіткого визначення в українському законодавстві. Зокрема, у період проведення перевірок щодо «суддів Майдану» Закон «Про Вищу раду юстиції» визначав суть цього порушення через такі його прояви:

- ▶ вчинення суддею дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його *об'єктивності, неупередженості та незалежності*, у чесності та непідкупності судових органів;
- ▶ недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- ▶ умисне затягування суддею строків розгляду справи понад терміни, встановлені законом;
- ▶ порушення морально-етичних принципів поведінки судді.

Фактично окремі аспекти порушення присяги судді визначено через набір абстрактних понять, чіткий зміст яких досить складно встановити (наприклад, «об'єктивність», «неупередженість» тощо). Як наслідок, на практиці суди стикалися з проблемою того, як кваліфікувати рішення «суддів Майдану» щодо протестувальників: чи був у діях суддів склад порушення присяги, чи ні?

210 Ч. 1 ст. 83 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції 2010 року.

211 Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.06.2020 у справі № 800/331/16 (800/13/16).

URL: <https://opendatabot.ua/court/90458731-ee476ed65ab49c668a122dd9d6c77dd3>.

Така прогалина у законодавстві піддавалася значній критиці з боку міжнародних інституцій. Так, Венеційська комісія, ознайомившись із положеннями Закону «Про Вищу раду юстиції» щодо звільнення судді за порушення присяги, наголосила, що дуже важливо «не змішувати етичні принципи з дисциплінарними питаннями». Саме тому *на рівні закону має бути визначено усі можливі дії, які можуть містити підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності* і накладення санкцій. Точність і передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є необхідною для правової визначеності і особливо — для гарантій незалежності суддів; для цього треба намагатися уникати розпливчатих підстав або широких визначень²¹². Водночас українські нормативно-правові акти містять дуже загальні поняття, що порушує принцип правової визначеності. У зв'язку з цим *Венеційська комісія рекомендувала Україні більш чітко визначити у законодавстві поняття «порушення присяги суддею»*²¹³. Важливо підкреслити, що цей висновок Венеційської комісії датований 2010 роком, проте у 2014-му ця прогалина все ще залишалася неусуненою. У зв'язку з цим маємо ситуацію, за якої неякісно підготовлене законодавство «нагадало» про себе через певний час, коли воно підлягало повторному застосуванню. Цей аспект став прикладом того, що ігнорування проблем у законодавстві не дорівнює їх розв'язанню, оскільки негативні наслідки будуть з'являтися кожного разу, як тільки нормозастосування звертатиметься до положень «проблемного» нормативно-правового регулювання.

На існуванні проблеми з неточним формулюванням поняття «порушення присяги суддею» наголосував і Європейський суд з прав людини. Так, у рішенні у справі «Олександр Волков проти України» Суд зазначив, що положення ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції» залишає дисциплінарному органу широку свободу розсуду у питанні щодо визначення змісту цього терміну.

На думку ЄСПЛ, наявність неточностей у формулюванні цієї підстави для звільнення судді порушує принцип передбачуваності закону²¹⁴.

212 П. 45 Спільного висновку Венеційської комісії щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 15-16.10.2010 № CDL(2010)029.

213 Підп. 1 п. 50 Спільного висновку.

214 П. 174-178 рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України».

Беручи до уваги ці позиції та зауваження, національні суди у своїх рішеннях розвивають думку про порушення принципу правової визначеності у нормах, які регламентують звільнення судді за порушення присяги. Наприклад, Вищий адміністративний суд України неодноразово зазначав, що відсутність чіткого законодавчого визначення поняття «порушення присяги судді» може провокувати спірні ситуації на практиці.



...діяння, закріплені в абзаці другому частини другої статті 32 Закону про Вищу раду юстиції, було викладено законодавцем за допомогою відносно визначених та оціночних понять, завдяки чому вони можуть бути неоднозначно або неоднаково застосовані у схожих ситуаціях.

Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № 800/267/16²¹⁵

Аналогічна правова позиція викладена у постанові Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15²¹⁶.

Також ВАСУ окремо зупинявся на аналізі змісту понять «об'єктивність», «неупередженість» та «безсторонність», які не знайшли нормативного закріплення на рівні українського законодавства. Суд наголошував, що через абстрактність цих термінів їх практичний прояв важко перевірити на практиці²¹⁷. Як наслідок, законодавча прогалина стала причиною різної оцінки дій «суддів Майдану» у процесі судового оскарження. Наприклад, ВАСУ переважно постановляв, що Вищій раді юстиції не вдалося довести наявність упередженості, яка була несумісною зі званням судді.

Окрім цього, національні суди не змогли дійти спільної думки щодо того, скільки порушень необхідно було вчинити судді, щоб його дії підпали під ознаки «порушення присяги». У цьому питанні ВАСУ в окремих справах відстоював позицію, що для констатації порушення достатньо

215 Постанова Вищого адміністративного суду України від 10.06.2016 у справі № 800/267/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/58633756-c9595121fe4c86bd31ecd53008a7f2b5>.

216 Постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919>.

217 Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 у справі № 800/261/16. URL: <https://opendatabot.ua/court/58984133-e0f67726ad344f988f4cac7dd9b3857b>.

одного юридичного складу²¹⁸. З іншого боку, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду наполягав, що суддю можна притягнути до відповідальності, лише якщо в його діях наявний системний характер порушення вимог закону²¹⁹.

Зовсім іншу позицію щодо оцінки діяльності «суддів Майдану» займали Верховний Суд України та Велика Палата Верховного Суду. Обидві апеляційні інстанції у справах «суддів Майдану» звертали увагу на те, що ухвалення суддями свавільних рішень під час Революції гідності свідчать про невиконання їх професійних обов'язків, порушення засад судочинства і міжнародних стандартів захисту прав людини. Такі дії призвели до настання негативних наслідків, які знайшли прояв у зниженні авторитету правосуддя у суспільстві. Це, на думку ВП ВС, свідчить про неналежне усвідомлення «суддями Майдану» суті суддівської професії та присяги судді²²⁰.

Отже, порушення принципів правової визначеності та якості Закону стали причиною хвилі судових оскаржень рішень Вищої ради юстиції. Показово, що на цих проблемах ЄСПЛ наголосив ще у 2013 році, тобто за рік до прийняття Закону «Про відновлення довіри до судової влади». Однак українська влада не врахувала рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, що спровокувало черговий етап звернень до суду.

Відсутність на рівні Закону чіткого фіксування строку для притягнення до відповідальності за порушення присяги

Правова проблема полягала у тому, що Закон «Про Вищу раду юстиції» не містив чіткої вказівки на строк, протягом якого до судді могла бути застосована відповідальність за порушення присяги. Відповідно, орієнтиром був загальний строк притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, який до 28 березня 2015 року становив *один рік* з дня вчинення проступку²²¹. З 28 березня 2015 року набули чинності зміни до Закону

218 Наприклад, постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919>.

219 Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.10.2018 у справі № 800/25/17 (800/274/16). URL: <https://opendatobot.ua/court/77375556-0b93f070572f24abf6fc9836483abfc4>.

220 Висновки Великої Палати Верховного Суду, викладені в її постановках від 28.03.2018 у справі № П/800/310/17, від 28.03.2018 у справі № П/800/405/17, від 14.06.2018 у справі № 11-63ссп18, від 30.08.2018 у справі № 800/342/16 (800/514/15).

221 Законом України від 12.02.2015 № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд» було внесено зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя», які набрали чинності 27.02.2015, та викладено Закон «Про судоустрій і статус суддів» у новій редакції, що вступила в силу з 28.03.2015.

«Про судоустрій і статус суддів», які встановлювали *трирічний строк* для притягнення судді до відповідальності.

Відтепер постало питання: який строк притягнення до відповідальності — один рік чи три — є застосовним до суддів за порушення присяги?

Актуальність цього питання пов'язана з тим, що у багатьох випадках на момент прийняття суддями рішень щодо протестувальників діяло одне законодавство (один рік для притягнення до відповідальності), а на момент розгляду справи Вищою радою юстиції — інше (три роки). У судовій практиці зустрічаються два підходи до розв'язання цієї проблеми.

Відповідно до першої позиції, суддю могли притягнути до дисциплінарної відповідальності саме протягом одного року з дня вчинення проступку. Таку позицію підтримував ВАСУ, який вважав, що правило про трирічний строк давності є перспективним і до подій, що передували набуттю чинності нової редакції Закону, не застосовується²²². Свою позицію Вищий адмінсуд України пояснював недопустимістю зворотної дії закону в часі (ст. 58 Конституції України)²²³. Це трактування було вигідним для багатьох «суддів Майдану», адже воно підтверджувало, що на день розгляду дисциплінарної справи строк притягнення до відповідальності закінчився.

Однак Велика Палата Верховного Суду розтлумачила цю ситуацію інакше²²⁴. ВП ВС зазначила, що згідно з положеннями ст. 58 Конституції України правильним є застосування трирічного строку давності, оскільки це покращує становище судді. В обґрунтування своєї позиції Велика Палата вказала, що до 28 березня 2015 року Закон «Про Вищу раду юстиції» не містив жодної конкретної відсилки до іншого закону, який би встановлював строк притягнення до відповідальності (тобто фактично однорічний строк застосовувався за замовчуванням). Однак після цієї дати в Законі

222 Наприклад, постанова Вищого адміністративного суду України від 11.07.2016 у справі № 800/261/16.

URL: <https://opendatabot.ua/court/58984133-e0f67726ad344f988f4cac7dd9b3857b>.

223 Постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2016 у справі № 800/451/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919>.

224 Наприклад, постанови Великої Палати Верховного Суду від 01.11.2018 у справі № 800/493/15 (П/9901/311/18). URL: <https://opendatabot.ua/court/77764421-e7e7cac8ba8262772ff9c72c11d40bae>; від 02.09.2021 у справі № 800/23/17 (800/182/16). URL: <https://opendatabot.ua/court/99765543-6ac211ed08d013f85da90b07e1c8b4cc>.

«Про Вищу раду юстиції» з'явилася чітка відсилка на норми Закону «Про судоустрій і статус суддів», який встановлював три роки давності. Тобто встановлення чіткого строку (хоч і в три роки) забезпечило дотримання принципу правової визначеності закону, а тому, на думку ВП ВС, покращило становище суддів.

Але аналіз цієї ситуації дає підстави зробити висновок, що значно легше і правильніше було б ще до початку реалізації цієї процедури внести доповнення до законодавства і встановити чіткі строки для притягнення суддів до відповідальності за порушення присяги.

Виправлення неточностей на самому початку розробки дизайну процедури дозволило б запобігти великій кількості неоднозначних трактувань Закону.

Порушення порядку розгляду скарг на рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя

Відповідно до положень Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» у випадку, якщо за результатами перевірки суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України Тимчасова спеціальна комісія виявляла підстави для дисциплінарної відповідальності, то такий висновок ТСК направлявся до Вищої ради юстиції. У цьому випадку подальший розгляд справи здійснювали дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Водночас фінальний висновок Дисциплінарної палати ВРП суддя, який ухвалював рішення щодо активістів Євромайдану, міг оскаржити у разі незгоди з ним.

Особливість такого оскарження полягає у тому, що рішення про наявність (чи відсутність) у діях судді дисциплінарного проступку, приймала одна з дисциплінарних палат ВРП. Однак оскаржувати це рішення слід до всієї Вищої ради правосуддя. До того ж на засідання щодо оскарження рішення мають право збиратися всі члени ВРП, крім тих, хто власне це рішення ухвалив. З одного боку, це положення ст. 51 Закону «Про Вищу раду правосуддя» є достатньо очевидним і цілком зрозумілим. З іншого боку, практика показує, що навіть у цьому випадку траплялися порушення процесуального характеру, які призводили до визнання рішення ВРП за результатами перегляду дисциплінарної скарги незаконними.

Зокрема, так було у справі № 800/271/17, розгляд якої дійшов до Великої Палати Верховного Суду²²⁵. Ця справа стосувалася того, що на засіданні Вищої ради правосуддя щодо оскарження рішення Дисциплінарної палати ВРП була присутня особа, яка брала участь у процесі ухвалення цього рішення. Тобто цей *член ВРП прямо порушив вимогу Закону, що забороняє одній людині приймати рішення щодо дисциплінарного провадження і одночасно розглядати це рішення при оскарженні*. Щодо цього Велика Палата Верховного Суду наголосила, що рішення ВРП прийнято неповноважним складом, а тому воно підлягає скасуванню.

“

...за змістом частини восьмої статті 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» не допускається участь у перегляді рішення Дисциплінарної палати членів ВРП, які ухвалювали оскаржуване рішення Дисциплінарної палати, адже така участь, безумовно, впливає на об'єктивність та неупередженість ВРП під час розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати.

*Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі
№ 800/ 271/17²²⁶*

Зрештою за результатами розгляду цієї справи ВП ВС прийняла рішення на користь одного із «суддів Майдану». Така позиція суду підкреслює, що наслідком допущення процесуальної помилки може стати нівелювання намагань притягнути суддів до відповідальності за дисциплінарні правопорушення.

225 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.06.2018 у справі № 800/ 271/17.
URL: <https://opendatabot.ua/court/75042962-6b82ff8134c41d5ba914e28931c2d755>.

226 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.06.2018 року у справі № 800/ 271/17. .
URL: <https://opendatabot.ua/court/75042962-6b82ff8134c41d5ba914e28931c2d755>.

5. Реакція на результати оскарження

Рішення судів першої інстанції про незаконність звільнення «суддів Майдану» викликали бурхливу реакцію громадськості. Звичайно, результати судового розгляду не відповідали запитам суспільства. Тому кожна така постанова піддавалася шаленій критиці. Громадськість була обурена і масово невдоволена, адже «одіозні» судді не тільки залишилися непокараними, але й змогли повернутися в систему правосуддя. Відповідно, служителів Феміди, які скасовували рішення ВРЮ (ВРП) про звільнення «суддів Майдану», суспільство звинувачувало у непрофесійності, недоброчесності та корумпованості.

За підсумками першого етапу судового оскарження 2014–2017 років громадськість була незадоволена низьким відсотком очищення судової системи від «суддів Майдану». На думку суспільства, процедура виявилася провальною. Про це свідчать численні публікації в медіа та оцінка ситуації громадськими організаціями²²⁷. Отже, перші рішення судів щодо скасування звільнення «одіозних» суддів змусили громадськість критично поставитися до реальної можливості влади змінити ситуацію у судовому корпусі, оновити суди та відновити довіру до судової влади загалом.

Проте у відповідь на рішення судів першої інстанції, прийняті на користь «суддів Майдану», Вища рада юстиції почала звертатися із заявами про їх перегляд. Зусилля ВРЮ (ВРП) все ж не були марними. Врешті-решт Велика Палата Верховного Суду переважно ставала на її сторону. Однак не всі рішення про скасування звільнення наразі переглянуті Великою Палатою. Значна кількість справ все ще чекають свого розгляду.

227 Наприклад, довідник «Судді Майдану» ГО «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан».
URL: <https://prosud.info/maidans-bad-judges.pdf>.

6. Висновки

Судове оскарження виявило низку системних недоліків, які супроводжували процес очищення судової системи після подій Революції гідності. Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» запустив процедуру спеціальних перевірок «суддів Майдану», які у кінцевому підсумку мали бути звільнені за прийняття неправосудних рішень щодо учасників акцій протестів. Однак втілення цієї процедури очищення зіткнулося зі значною кількістю труднощів, основною причиною яких було недосконале правове регулювання як на етапі дизайнування очищення, так і задовго до нього – при формуванні законодавчих меж діяльності судової гілки влади.

Аналіз судової практики показує, що традиційно для української нормотворчості вітчизняне законодавство позбавлене чіткості та правової визначеності. Зокрема, на етапі проєктування законотворці не врахували рекомендацій міжнародних інституцій та попереднього негативного досвіду в цьому аспекті. Відповідно, законність процедури звільнення «суддів Майдану» за свавільні рішення іноді ставилася судами під сумнів через наявність таких факторів, як:

- 1) неточність формулювання підстав для проведення перевірки щодо судді;
- 2) неузгодженість норм Закону в частині повноважень Вищої ради юстиції з положеннями Конституції;
- 3) неоднозначність положень Закону про можливість відповідальності судді за прийняте ним рішення;
- 4) відсутність чіткого законодавчого визначення критеріїв для звільнення судді за порушення присяги;
- 5) відсутність на рівні Закону чіткого фіксування строку для притягнення до відповідальності за порушення присяги.

Допущені прогалини спровокували різні підходи до тлумачення положень Закону. З цими труднощами зіткнулися і суди у процесі розгляду позовів звільнених «суддів Майдану». Неоднозначність у позиціях судів вкотре підкреслила масштабність проблем, які виникають внаслідок порушення принципів правової визначеності та якості закону.

Крім того, на заваді втілення процедури очищення судової влади ставали і недоліки, допущені на рівні нормозастосування. Так, притягнення до відповідальності суддів, які ухвалювали рішення щодо учасників Революції гідності, іноді супроводжувалося процесуальною помилкою — *розгляд скарг на рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя відбувався за участі осіб, які безпосередньо приймали ці рішення.* У підсумку це мало наслідком скасування рішення ВРП про звільнення судді з посади.

Цілком логічно, що усіх непорозумінь можна було б уникнути, якби законотворці на етапі розробки дизайну процедури очищення та органи, відповідальні за проведення перевірок, на етапі нормозастосування діяли проактивно.

Усі можливі нормативні неузгодженості мають вирішуватися ще до остаточного прийняття закону у стінах Верховної Ради, а не після прийняття акта в залі судових засідань.

Виправлення неточностей на самому початку розробки дало б змогу запобігти великій кількості позовів, які вкотре похитнули довіру суспільства до судової влади в Україні. До того ж процес очищення судової влади міг бути організованим більш досконало, *якби практика проведення перевірок супроводжувалася виваженими діями та рішеннями компетентних органів влади.* Тож досвід проведення цієї процедури підкреслив масштабність проблем, які традиційно виникають на нормотворчому та нормозастосовному рівнях у процесі втілення політико-правових рішень.

КЕЙС 4. Оскарження результатів атестації прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року

1. Дизайн реформи

1.1 Сутність і мета

Черговий етап реформування органів прокуратури був запущений ще 2014 року з прийняттям нової редакції Закону «Про прокуратуру»²²⁸. Однак ухвалення цього акта не забезпечило повноцінного кадрового перезавантаження в системі органів прокуратури, а тому мети щодо очищення лав прокурорів від осіб, які не відповідають вимогам професійності та доброчесності, не вдалося досягти. Крім того, Закон «Про прокуратуру» 2014 року не передбачав запровадження заходів, які б дали змогу нівелювати усталену на той час практику корпоративної закритості доступу до професії прокурора. Зі свого боку це стало перепорою для оновлення кадрового забезпечення органів прокуратури усіх рівнів. Як наслідок, ці негативні тенденції мали вплив і на стан виконання прокурорами своїх функцій і повноважень, адже ефективність діяльності прокуратури залишилася низькою²²⁹. Відтак модель функціонування прокуратури зразка 2014 року не відповідала запитам суспільства²³⁰.

Тож з початком каденції Президента Володимира Зеленського в Україні стартувала нова хвиля реформ у системі правосуддя. Однією із знакових подій у цілій низці нововведень став запущений вже у перший рік президентства В. Зеленського процес переформатування діяльності органів прокуратури. Реформа бере початок від 19 вересня 2019 року, коли парламент України ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»²³¹ (далі — *Закон*).

228 Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

229 Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує: Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю.К.: СТ-Друк, 2017. 268 с. URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/prokuror_ukr-1.pdf.

230 За даними соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова, станом на лютий 2019 року повністю довіряло органам прокуратури лише 2,1% населення, а повністю не довіряло — 34,8%. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-susplynykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.

231 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>

Основна задекларована мета впровадження змін полягала у тому, щоб встановити *нові стандарти діяльності прокуратури, збільшити її ефективність в частині нагляду, створити орган, який буде користуватися повагою у суспільства та в якому буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку*²³².

Загалом реформа була спрямована на створення передумов для побудови системи прокуратури, функціонування якої базується на засадах незалежності, професійності та відповідальності.

Закон передбачав внесення низки змін до порядку організації діяльності органів прокуратури. Основні реформаторські новації стосувалися:

- ▶ Змін зазнавала структура органів прокуратури: замість Генеральної прокуратури України передбачалося створення Офісу Генерального прокурора, замість регіональних прокуратур – обласних, замість місцевих – окружних прокуратур. Крім того, на підставі Закону припинялися повноваження військових прокуратур.
- ▶ Передбачалося зменшення максимальної кількості працівників органів прокуратури з 15 000 до 10 000 осіб. Закон містив положення, що з дня набрання ним чинності усі прокурори вважалися такими, що персонально попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади на підставі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури.
- ▶ Впроваджувалася процедура переатестації чинних працівників органів прокуратури. Лише у разі успішного проходження атестації вони можуть бути переведені на посади в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах. Водночас вимога щодо проходження атестації не поширюється на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.
- ▶ Участь у доборі на заміщення посад у органах прокуратури всіх рівнів відтепер могли брати також і кандидати з-поза системи прокуратури.
- ▶ Тимчасово, до 01 вересня 2021 року, зупинялися повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а її функції передавалися новоствореному органу – кадровим комісіям. Низку організаційних повноважень щодо порядку проведення добору

232 Офіс Генерального прокурора. Мета реформи прокуратури. 2019.

URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>.

на зайняття вакантних посад прокурорів було закріплено за Генеральним прокурором.

- ▶ Національна академія прокуратури України перетворювалася на Тренінговий центр прокурорів України.

Важливим аспектом цієї реформи став процес переатестації прокурорів. Незважаючи на те, що мета атестації на рівні Закону окремо не виділяється, водночас зі змісту його положень можна встановити, що основне призначення цієї процедури – виявити рівень знань та умінь прокурорів у застосуванні закону, з'ясувати їх фактичну можливість здійснювати повноваження прокурора, а також встановити, чи відповідають прокурори вимогам професійної компетентності та доброчесності.

У результаті проведення атестації передбачалося наповнити систему прокуратури новими високопрофесійними кадрами, діяльність яких би повернула довіру громадськості до системи правосуддя загалом та органів прокуратури зокрема.

1.2 Підготовча робота

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»²³³ було розроблено з ініціативи Президента України та позначено як невідкладний. Уже у серпні 2019 року проєкт Закону був поданий і зареєстрований Верховною Радою. За результатами парламентського розгляду прийняття цього Закону було підтримано у другому читанні 259 голосами депутатів.

Водночас Головне юридичне управління (далі – *ГЮУ*), надаючи оцінку проєкту Закону ще до його офіційного прийняття, висловило низку зауважень²³⁴ щодо змісту цього акта:

1. Положення законопроекту неповною мірою узгоджувалися із чинним на той час законодавством. Зокрема, це стосується моменту набрання чинності Законом. Головне юридичне управління вважає, що набрання Законом чинності і, відповідно, проведення атестації планувалося провести значно раніше, ніж це вимагалось іншими

233 Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 29.08.2019 № 1032.
URL: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266.

234 Зауваження Головного юридичного управління до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 18.09.2019.
URL: <http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=500761>.

нормативно-правовими актами. За оцінками ГЮУ, набрання чинності проекту як Закону мало б плануватися лише на 1 січня 2021 року (однак фактично Закон набрав чинності 25 вересня 2019 року). Тож для підготовки до проведення атестації не було виділено належної кількості часу.

2. Запропонована процедура атестації та звільнення не враховувала законодавчих гарантій незалежності прокурора, передбачених Законом «Про прокуратуру». Крім того, ГЮУ висловило зауваження, що положення законопроекту щодо порядку попередження прокурорів про наступне звільнення суперечили вимогам Конституції України²³⁵.

3. Законопроект містив низку дискримінаційних норм (наприклад, щодо відсутності необхідності проходження атестації окремими особами).

4. Головне юридичне управління досить критично поставилося до можливості включення до процедури атестації «інших етапів». Таке положення явно свідчило про порушення принципу юридичної визначеності Закону.

5. ГЮУ зазначило про занадто широке коло повноважень Генерального прокурора, зокрема і щодо порядку проведення атестації.

У підсумку проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» був визнаний таким, що потребує суттєвого доопрацювання. Однак значна кількість із цих недоліків все ж потрапила до фінального тексту Закону.

Остаточний варіант Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» парламент прийняв 19 вересня 2019 року, а вже 23 вересня Закон був підписаний Главою держави.

Проте важливо зазначити, що перелік недоліків правового регулювання реформи, на які звернуло увагу експертне середовище на етапі

235 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

дизайнування, на цьому не закінчувався. Насправді окремі прогалини, які спочатку не могли передбачити навіть компетентні інституції, проявляться значно пізніше — на етапі практичного застосування. Особливо це стосується недоліків підзаконних нормативно-правових актів, які не були предметом оцінки Головного юридичного управління.

1.3 Правове регулювання

Основи проведення атестації прокурорів визначені на рівні профільного Закону та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його виконання. Відповідно, систему правового регулювання процесу атестації прокурорів Генеральної прокуратури України у період реформи 2019–2020 років становлять:

- ▶ **Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»** від 19.09.2019 № 113-ІХ. Цей Закон визначає правові та організаційні засади кадрового перезавантаження органів прокуратури шляхом атестації чинних прокурорів, а також добір кандидатів на посади прокурорів з-поза системи (тобто тих, хто на момент проведення атестації не є прокурорами).
- ▶ **Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації»** від 03.10.2019 року № 221²³⁶ (далі — **Порядок № 221**). Цей нормативно-правовий акт був спрямований на деталізацію та поглиблення правового регулювання процедури атестації. Зокрема, на рівні Порядку було регламентовано предмет та етапи атестації, визначено повноваження кадрових комісій, а також передбачено наслідки успішного (чи неуспішного) проходження атестації.
- ▶ **Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку роботи кадрових комісій»** від 17.10.2019 № 233²³⁷ (далі — **Порядок № 233**). Зазначений Порядок визначав склад кадрових комісій, обсяг та умови реалізації їх повноважень, деталізував окремі етапи проходження атестації.

236 Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації» від 03.10.2019 № 221.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text>

237 Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку роботи кадрових комісій» від 17.10.2019 № 233.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0233900-19#Text>

Правове регулювання процедури атестації прокурорів, визначене профільним Законом та зазначеними підзаконними нормативно-правовими актами, не було позбавлене недоліків. Відповідно, *ця обставина стала причиною неоднозначного тлумачення норм, якими визначалися повноваження кадрових комісій та Генерального прокурора у процесі атестаційного відбору*. Як наслідок, недосконалість нормативної регламентації і стала підґрунтям для оскарження законності цих актів та процедури атестації загалом у судовому порядку. Проблеми правового регулювання, що спровокували судове оскарження реформи, будуть розглянуті нижче.

2. Втілення реформи

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» передбачав, що зі створенням Офісу Генерального прокурора (який почав роботу з 2 січня 2020 року²³⁸) працівників Генпрокуратури України буде звільнено або ж переведено до Офісу Генерального прокурора на підставі результатів атестації.

Особливим нюансом проведення цієї реформи було те, що процес переатестації розпочався саме з Генеральної прокуратури України. Іншими словами, на відміну від попередніх спроб реформування, цього разу українська влада вирішила організувати введення змін за принципом «згори донизу». Відповідно, апробацію нових стандартів відбору кращих кандидатів планувалося провести на найвищому органі в системі прокуратури, а потім цей досвід застосувати до процесу атестації прокуратур нижчого рівня (обласних і місцевих).

Атестація прокурорів і слідчих Генеральної прокуратури була проведена *у жовтні-грудні 2019 року*.

Повноваженнями на проведення атестації були наділені спеціально створені наказом Генпрокурора кадрові комісії. Загалом до цього процесу було залучено сім комісій²³⁹, з них одна проводила тестування, а решта — співбесіди. Склад комісій формувався так, щоб члени, відібрані

238 Наказ Генерального прокурора «Про день початку роботи Офісу Генерального прокурора» від 23.12.2019 № 351. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/nakaz-generalnogo-prokurora-pro-den-pochatku-roboti-ofisu-generalnogo-prokurora>.

239 Переатестація Генпрокуратури: в одній із комісій співбесіду не пройшов кожен третій прокурор. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/28/pogljad/polityka/pereatestacziya-henprokuratury-odnij-komisij-spivbesidu-ne-projshov-kozhen-tretij-prokuror>.

прокуратурою, та члени, делеговані міжнародними організаціями, дипломатичними представництвами тощо, були представлені в рівній кількості— по три особи від кожної сторони. Відповідно, всього до складу однієї комісії входило шість членів.

Проведення атестації проходило у кілька етапів:

1. Подання заяви для участі у процедурі атестації

Для того щоб взяти участь у процесі відбору, прокурори (або інші кандидати, які на момент атестації не є прокурорами) мали подати заяву відповідного зразка. Ця заява, зокрема, містила згоду на участь в атестації та можливе звільнення у випадку неуспішного її проходження. Однак вже на цьому етапі не всі прокурори вирішили брати участь у відборі. Так, станом *на момент початку атестації* загальна кількість співробітників органів прокуратури усіх рівнів становила більше ніж **11 100** прокурорів, з них у *Генеральній прокуратурі працювали 1339 прокурорів*²⁴⁰. *Однак заяву встановленого зразка, яка свідчила про намір пройти атестацію, подали лише 1083 прокурори Генпрокуратури*²⁴¹ (тобто майже **81%** прокурорів від попереднього складу). Причини неучасті окремих прокурорів у атестаційному відборі були різними — деякі недобросовісні прокурори вирішили самостійно «відсіятися» через острах публічного викриття їх непрофесійності та некомпетентності, інші ж навмисно не подали заяви або подали заяви іншої форми на знак протесту, не погоджуючись із запропонованими розробниками умовами проведення атестації. Позиція другої групи прокурорів базувалася на тому, що зразок заяви зазначеної форми вони вважали таким, що суперечить закону в частині підстав для звільнення. Крім того, вони виступали проти можливості прийняття рішення щодо успішності їх атестації на підставі використання інформації, отриманої з анонімних джерел, без її підтвердження²⁴². Ці обставини, серед іншого, прокурори використовували як аргументи на підтвердження протиправності проведення атестації. В обласних прокуратурах відсоток прокурорів, які не подали заяви про переведення, становив лише **2%**, а для місцевих прокуратур — **1%**. Отже, **218 прокурорів Генеральної прокуратури, які відмовилися від атестації для переведення**

240 Історичний момент: Офіс Генпрокурора почне працювати 2 січня 2020 р.

URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/istorichniy-moment-ofis-genprokurora-pochne-pracuvuvati-2-sichnya-2020-r.html>.

241 Результати реформування прокуратури. Офіс Генерального прокурора.

URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/rezultati-reformuvannya-prokuraturi>.

242 Положення про можливість використання такої інформації була зазначена у п. 10 розд. IV Порядку проходження прокурорами атестації № 221. Зокрема, у нормі цього пункту було вказано, що «кадровою комісією під час проведення співбесіди та ухвалення рішення без додаткового офіційного підтвердження можуть братися до уваги відомості, отримані від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно)».

в Офіс Генерального прокурора, а також прокурори, які подали заяви, що не відповідають встановленій формі, *були звільнені*²⁴³.

II. Тестування на знання закону

Цей етап атестації проходив у формі анонімного тестування з використанням комп'ютерної техніки. Мета такого іспиту була спрямована на виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, а також відповідності здійснювати повноваження прокурора (тобто передбачається з'ясування того, чи може прокурор на підставі наявних знань закону належним чином виконувати свої службові функції та повноваження).

Графіки проходження тестування публікувалися на вебсайті Генерального прокурора не пізніше ніж за п'ять днів до дати складання іспиту. Перелік тестових питань затверджувався Генпрокурором та оприлюднювався на офіційному вебсайті Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) не пізніше ніж за сім календарних днів до дня, коли кандидати мали складати тестування.

Загальна тривалість іспиту становила 100 хвилин. За цей час прокурори мали дати відповідь на 100 питань, які для кожного з учасників відбору обиралися автоматизованою системою із загального списку.

Максимальна кількість можливих балів, яку могли отримати кандидати за іспит, становить 100. *Для того щоб прокурор був допущений до наступного етапу атестації, він мав набрати як мінімум 70 балів.* Відповідно, якщо кандидат набрав меншу кількість балів, він не допускався до іспиту у формі тестування на загальні здібності та навички. У такому випадку участь у відборі припинялася, а відповідна кадрова комісія ухвалювала рішення про неуспішне проходження прокурором атестації.

*За результатами цього етапу з Генеральної прокуратури було звільнено 288 осіб: 193 особи не склали тестування (набрали менше необхідної кількості балів), а ще 95 прокурорів взагалі не з'явилися на атестацію*²⁴⁴.

243 Атестація прокурорів: майже третина провалила тест на знання законів.

URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/24/7229952/>.

244 Переатестацію не пройшли 288 прокурорів Генпрокуратури.

URL: https://lb.ua/news/2019/11/05/441458_pereattestatsiyu_proshli_288.html.

III. Тестування на загальні здібності та навички

Аналогічно до попереднього етапу прокурори, які пройшли у наступний тур, мали скласти іспит у формі анонімного тестування з використанням комп'ютерної техніки. Цього разу предметом перевірки ставали інтелектуальні (розумові) здібності кандидатів, тобто з'ясовувалася здатність прокурорів розуміти, аналізувати, систематизувати і продукувати вербальну інформацію.

Так само, як і у випадку з тестуванням на знання закону, кадрова комісія формувала графіки складання іспитів, які оприлюднювалися на офіційному вебсайті Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) не пізніше ніж за п'ять календарних днів до дня складання тестування.

Іспит складався з двох блоків, по **30** запитань у кожному (відповідно, **60** запитань загалом). На виконання блоку «вербальний інтелект» відводилося **8** хвилин, а на абстрактно-логічну частину – **20** хвилин.

Перелік запитань для кожного прокурора був унікальним і формувався безпосередньо під час проходження тестування.

Прокурори, які не пройшли цей етап, не допускалися до співбесіди. *Загалом тестування на загальні здібності та навички не пройшли 26 прокурорів Генеральної прокуратури: 24* кандидати не впоралися із завданням, а **2** – не з'явилися на цей етап атестації²⁴⁵.

IV. Співбесіда

Мета проведення співбесіди полягала в тому, щоб виявити відповідність прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та добросовісності. Для оцінки рівня володіння практичними уміньми та навичками на цьому етапі було передбачене письмове практичне завдання, яке прокурори виконували до проходження співбесіди. На виконання практичного завдання відводилося 45 хвилин.

Графік співбесід оприлюднювався на офіційному вебсайті Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) не пізніше ніж за п'ять календарних днів до проведення співбесіди.

245 У ГПУ повідомили, скільки прокурорів не пройшли черговий етап атестації.
URL: <https://hromadske.ua/posts/u-gpu-povidomili-skilki-prokuroriv-ne-projshli-chergovij-etap-atestaciyi>.

Для проведення цього етапу кадрова комісія була наділена повноваженнями отримувати будь-яку інформацію про прокурора, необхідну для цілей атестації, в органах державної влади. Крім того, будь-яка фізична чи юридична особа, органи місцевого самоврядування мали право подавати до кадрової комісії відомості, які могли свідчити про невідповідність прокурора критеріям компетентності, професійної етики та доброчесності.

Власне співбесіда проводилася в усній формі та складалася з двох етапів:

- 1) дослідження членами комісії матеріалів атестації;
- 2) послідовне обговорення з прокурором матеріалів атестації (зокрема у формі запитань і відповідей), а також обговорення виконаного ним практичного завдання.

За результатами обговорення кадрова комісія ухвалювала рішення про успішне (чи неуспішне) проходження прокурором атестації.

Для прийняття рішення про успішне проходження атестації необхідно було мінімум чотири голоси членів кадрової комісії.

За результатами співбесіди лише **304 кандидати з 453 успішно пройшли цей етап, 159 прокурорів Генеральної прокуратури було звільнено**²⁴⁶.

246 У ГПУ завершили співбесіди із кандидатами у прокурори та слідчі Генінспекції.
URL: <https://tsn.ua/politika/u-gpu-zavershili-spivbesidi-iz-kandidatami-u-prokurori-ta-slidchi-genispekciyi-846995.html>.

3. Оскарження атестації прокурорів Генеральної прокуратури України в судовому порядку

За даними Офісу Генерального прокурора²⁴⁷, у кінцевому підсумку *із 1083 прокурорів Генеральної прокуратури, які подали заяви про намір пройти атестацію, успішно її пройшли лише 629 осіб*. Понад 700 прокурорів, які не подали заяви про участь в атестації або подали заяву невстановленої форми, не пройшли етапи атестації, а також не відповідали критеріям добросовісності, були звільнені з органів прокуратури.

Вважаючи, що процедура атестації проводилася з порушенням вимог закону, деякі неатестовані прокурори вирішили оскаржити її в судовому порядку. Так, до адміністративних судів з позовами звернулися понад *400* експрокурорів²⁴⁸ Генеральної прокуратури України.

3.1 Причини оскарження

Показово, що передбачена профільним Законом, порядками № 221 та № 233 процедура атестації ще з самого початку піддавалася критиці, що вказувало на неоднозначну оцінку її правомірності. Звичайно, прокурори, яким не вдалося успішно пройти усі етапи перевірки, звертали особливу увагу на незаконність та загальну неефективність порядку проведення атестації.

Аналіз судової практики дає підстави зробити висновок, що *типова аргументація прокурорів щодо неправомірності організації атестації зводиться до таких положень:*

1) відсутня фактична підстава для звільнення, передбачена п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону «Про прокуратуру», оскільки реорганізації чи ліквідації Генеральної прокуратури України як такої не було проведено;

2) прокурори наполягали, що заява про проведення атестації, яку вони мали подавати на початку атестаційного процесу, за своїм змістом не відповідає вимогам п. 15 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»;

3) нормативно-правові акти, які регулюють процедуру атестації, не містять чітких критеріїв оцінки матеріалів атестації;

247 Результати реформування прокуратури. Офіс Генерального прокурора.
URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/rezultati-reformuvannya-prokuraturi>.

248 Дані, зібрані на основі аналізу судових рішень, розміщених у базі Єдиного державного реєстру судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

- 4) *законодавство не містить чітких критеріїв* визначення поняття «добросесність прокурора», у зв'язку з чим кадрові комісії не мали підстав безапеляційно стверджувати про протилежне;
- 5) *позивачі вважають, що рішення кадрової комісії були невмотивованими* і не містили доказів на підтвердження висновку про неуспішні результати атестації;
- 6) *деякі комісії не враховували в сукупності всіх матеріалів* атестації, а приймали рішення, базуючись лише на результатах окремих етапів;
- 7) *здійснюючи оцінку відповідності кандидата встановленим критеріям, кадрова комісія повторно враховувала факти*, які вже ставали підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності в минулому;
- 8) *кадрові комісії могли надавати інакшу оцінку добросесності прокурора*, ніж Генеральна інспекція під час таємної перевірки добросесності. Це порушує вимогу, згідно з якою одні й ті самі обставини не можуть бути предметом повторної перевірки з різними висновками;
- 9) *збирання даних про прокурорів для атестаційних матеріалів є невинуваченим втручанням* у їх право на повагу до приватного життя;
- 10) *кадрова комісія не уповноважена на встановлення відповідності майна законним доходам*; єдиним органом, який законно міг проводити перевірки, є Національне агентство із запобігання корупції (далі – НАЗК);
- 11) *Офіс Генерального прокурора завчасно знищив усі матеріали атестації*, які могли би свідчити про обґрунтованість (чи необґрунтованість) рішень кадрових комісій.

Звичайно, деякі з цих підстав для оскарження дійсно знайшли своє підтвердження у процесі судового розгляду, однак інші аргументи позивачів були визнані судом безпідставними. Детальний аналіз мотивів суду щодо оцінки зазначених обставин буде наведено нижче.

3.2 Позовні вимоги

Перелік позовних вимог, з якими звертався до суду той чи інший прокурор, міг відрізнятися залежно від фактичних обставин справи. Проте узагальнений аналіз судової практики показує, що типовий перелік позовних вимог класично складається з чотирьох позицій:

- ▶ визнати протиправним і скасувати рішення кадрової комісії;
- ▶ визнати протиправним наказ Генерального прокурора про звільнення з його одночасним скасуванням;
- ▶ поновити прокурора на посаді, яку він займав до звільнення, або на іншій рівнозначній посаді;
- ▶ стягнути з Офісу Генерального прокурора середній заробіток за час вимушеного прогулу.

Звичайно, зустрічалися випадки, коли прокурори могли зазначити скорочений перелік вимог, однак у такому разі це могло ставити під загрозу успішність розгляду справи у суді. Деякі судді, застосовуючи формалістський підхід, вирішували справи суто у межах позовних вимог. У зв'язку з цим виникали ситуації, коли суди доходили висновку, що немає підстав для скасування наказу про звільнення, оскільки позов не містив вимоги визнати протиправним рішення кадрової комісії (яке є основною підставою для звільнення). Водночас слід наголосити, що суди адміністративної юрисдикції, на відміну від інших юрисдикцій, наділені повноваженнями виходити за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав людини²⁴⁹. Однак у межах досліджуваних кейсів суди не завжди реалізовували такі повноваження.

249 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.05.2018 у справі № 800/341/17 (9991/944/12).

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74551611>; постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.11.2019 у справі № 9901/21/19.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86656836>.

4. Результати оскарження

4.1 Загальна характеристика рішень судів за результатами оскарження

Аналіз судових рішень за результатами розгляду у порядку трьох інстанцій засвідчив, що на перших етапах оскарження *суди першої інстанції переважно тлумачили положення законодавства на користь неатестованих прокурорів*. Відповідно, ці суди приймали рішення про необхідність поновлення експрокурорів на посадах.

Цілком логічно, що майже всі ці рішення Офісу Генерального прокурора оскаржив в апеляції. Однак *суди апеляційної інстанції загалом підтримали тенденцію судів першої інстанції, ухвалюючи постанови про неправомірність атестації*. Єдина різниця полягала у тому, що у кінцевому підсумку рішень на користь неатестованих прокурорів було дещо менше, ніж у першій інстанції, однак їх кількість все ж перевищувала кількість постанов на користь Офісу Генерального прокурора.

Така позиція судів впродовж тривалого часу була відносно сталою і свідчила про безапеляційний провал реформи прокуратури. Але все змінилося з набранням законної сили постановами Верховного Суду. Суд касаційної інстанції суттєво змінив вектор розгляду спорів щодо атестації. Зрештою *у більшості справ, які ставали предметом розгляду Верховним Судом, процедура атестації визнавалася законною і, відповідно, підтверджувалася правомірність проведення реформи*. Особливе значення цих постанов прослідковується в тому, що рішення суду касаційної інстанції стали орієнтиром для судів нижчих інстанцій у процесі вирішення справ. Тому після набрання ними законної сили судова практика з вирішення цієї категорії справ стала більш-менш одноманітною. У кінцевому підсумку маємо ситуацію, за якої суди переважно стають на сторону Офісу Генерального прокурора і ухвалюють рішення, які підтверджують законність проведення реформи. Загалом станом на лютий 2023 року понад **200** рішень суди ухвалили на користь Офісу Генерального прокурора і лише близько **140** – на користь неатестованих прокурорів²⁵⁰.

250 Кількість рішень судів на користь тієї чи іншої сторони у справі розраховувалася на підставі останнього рішення, наявного в провадженні по конкретній справі станом на лютий 2023 року.

Окремо важливо наголосити, що судді переважно не затягували розгляд і вирішення спорів, чекаючи постанов касаційної інстанції, а активно брали на себе ініціативу в цьому питанні. Хоча заради справедливості варто зазначити, що іноді траплялися випадки, коли суди першої інстанції зупиняли розгляд справи, чекаючи рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ). Така опція з'явилася 2020 року, коли 50 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України щодо визнання неконституційності окремих положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»²⁵¹. Згодом конституційні скарги також надійшли від окремих прокурорів²⁵², які брали участь у процесі атестації, однак їм не вдалося успішно її пройти. Але на момент розгляду переважної більшості справ рішення КСУ за цими поданнями і скаргами не були ухвалені. Тому іноді суди нижчих інстанцій постановляли зупинити провадження, доки Конституційний Суд не винесе відповідне рішення²⁵³. Проте, як правило, *більшість суддів вважали за необхідне продовжити розгляд справ*²⁵⁴, *не чекаючи рішення КСУ*, адже такі дії фактично затягували розгляд і вирішення цієї категорії спорів, що негативно позначалося на процесі захисту порушених прав.

Правозастосовна практика свідчить про те, що позиція судів не чекати рішення Конституційного Суду була цілком слушною і виправданою. Так, попри те, що від моменту першого конституційного подання (за ініціативою народних депутатів) пройшло більше трьох років, КСУ до цього часу не прийняв щодо нього остаточного рішення²⁵⁵. Водночас є певні зрушення у розгляді конституційної скарги авторства Василенка Сергія Миколайовича.

251 Конституційне подання щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-ІХ (зі змінами від 04.03.2020 № 42/04-03). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_116_2020.pdf.

252 Наприклад, конституційна скарга Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 6 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_9_2022.pdf.

253 Наприклад, ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 15.07.2020 у справі № 640/25895/19 про зупинення провадження у справі, яку було залишено без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 20.10.2020.

254 Наприклад, ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 03.07.2020 у справі № 520/12307/19. URL: <https://opendatobot.ua/court/90259293-5797ceef4dc24c577a5b55a56b6f9738>.

255 Конституційний Суд України. Конституційні подання. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyini-podannya>.

Зокрема, 1 березня 2023 року Конституційний Суд України прийняв рішення, яким *визнав неконституційним п. 6 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення»* Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX, який унормовує відносини з попередження прокурорів про можливе майбутнє звільнення з посади²⁵⁶. Аргументуючи таку позицію, Суд звернув увагу на два моменти:

- 1) Норми зазначеного Закону про порядок організації атестації були позбавлені юридичної визначеності. Зокрема, нормативне формулювання «можливе майбутнє звільнення» могло бути неоднозначно розтлумачене прокурорами, які проходили атестацію, а тому вони не мали можливості чітко зрозуміти зміст, передбачити юридичні наслідки та спланувати свої подальші дії.
- 2) Верховна Рада України, ухвалюючи Закон, який регламентував порядок звільнення прокурорів, вийшла за межі своїх конституційних повноважень, оскільки звільнення особи можливе на підставі не закону, а лише індивідуального акта права.

Це рішення КСУ має важливе значення для подальшого розгляду справ про атестацію прокурорів у судовому порядку, адже змінює вектори оцінки правомірності проведення атестування. Водночас, виходячи з контексту конституційної скарги, це рішення більше стосується справ щодо неподання окремими прокурорами заяви про участь у процедурі атестації (а таких справ значно менше порівняно з позовами про визнання протиправними рішень кадрових комісій). Отже, можна припустити, що прийняття цього рішення Конституційним Судом не матиме потенційних наслідків на визнання неконституційним процесу атестації загалом.

У цьому контексті важливо зазначити, що схоже за суттю рішення Конституційний Суд виніс за півтора року раніше у кейсі щодо атестації особового складу Національної поліції України. Показово, що КСУ наголосив на тих самих проблемних моментах організації атестації, що і у випадку з прокурорами Генпрокуратури. Ця ситуація є свідченням того, що попередній досвід (особливо негативний) не враховується під час проектування нових реформ. Тож фактично це призводить до того, що реформи в Україні «провалюються» на одних і тих самих моментах.

256 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 6 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора) від 01.03.2023 у справі № 3-5 /2022(9/22). URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-rii2023.pdf>.

Хоча заради справедливості необхідно наголосити, що на момент дизайнування реформи з атестації прокурорів КСУ ще не виніс рішення щодо Закону з атестації поліцейських. Це сталося лише наступного року, тобто тоді, коли перший зріз реформи прокуратури (в частині прокурорів Генеральної прокуратури) вже завершився. Однак навіть після постановлення у 2021 році рішення КСУ у справі щодо поліцейських про неконституційність норм щодо «можливого майбутнього звільнення» та відсутності повноважень у ВПУ на звільнення посадовців на підставі Закону без прийняття індивідуального акта законотворці не внесли відповідні зміни до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Хоча ці новели мали б важливе значення у контексті проведення подальшої атестації прокурорів регіональних (обласних) і місцевих (окружних) прокуратур.

Отже, як засвідчує аналіз судової практики, судове оскарження хоча й підтвердило правильність обраного вектору реформи прокуратури, однак водночас *виявило низку серйозних проблем нормопроєктувальної техніки, які спричинили можливість різного трактування положень Закону*. Тобто судове оскарження вкотре акцентувало увагу на тому, що в Україні досі існує системна проблема, пов'язана з порушенням принципу правової визначеності у процесі проєктування дизайну реформ.

4.2 Мотивація судів у процесі оцінки результатів реформи

У процесі судового розгляду суди виявили низку проблемних моментів нормативного регулювання процедури атестації. Йдеться про ті норми Закону та порядків № 221 та № 233, які через нечіткість формулювань по-різному тлумачилися позивачами-прокурорами, з одного боку, та кадровими комісіями і Генеральною прокуратурою (Офісом Генерального прокурора), з іншого.

На основі аналізу судової практики вдалося встановити, *що системоутворюючими проблемами, які були допущені на етапі проєктування дизайну реформи і стали причиною судового оскарження, є такі:*

- 1) відсутність факту ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури України;
- 2) нечіткість нормативного врегулювання підстав для звільнення;
- 3) неналежне врегулювання вимог щодо обґрунтованості рішень кадрових комісій;

- 4) відсутність критеріїв оцінки прокурора під час співбесіди;
- 5) неузгодженість нормативних положень про повноваження кадрових комісій на проведення перевірки декларацій.

Розглянемо детальніше позиції судів щодо оцінки «проблемності» кожного з цих нюансів організації процедури атестації прокурорів Генеральної прокуратури України.

Відсутність факту ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури України

Закон «Про прокуратуру» передбачав, що прокурор може бути звільнений з посади у випадку *ліквідації чи реорганізації* органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (п. 9 ч. 1 ст. 51). Відповідно, постало практичне питання: *чи можна вважати перетворення Генеральної прокуратури України в Офіс Генерального прокурора її ліквідацією (чи реорганізацією)?*

У своїх позовних заявах прокурори обґрунтовували позицію, що такої правової процедури, як ліквідація чи реорганізація, фактично не відбулося, а тому немає жодної підстави для їх звільнення.

Надаючи правову оцінку цьому питанню, суди схильні погоджуватися з такими доводами позивачів, оскільки аналіз положень наказу Генерального прокурора «Про окремі питання забезпечення початку роботи Офісу Генерального прокурора» від 27.12.2019 № 358²⁵⁷ дає підстави зробити висновок, що *має місце лише зміна назви юридичної особи «Генеральна прокуратура України» на «Офіс Генерального прокурора» без зміни ідентифікаційного коду юридичної особи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань.*

Така позиція є незмінною для судів усіх трьох інстанцій. Відповідно, факт відсутності ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури підтвердився на рівні судового оскарження безапеляційно.

257 Наказ Генерального прокурора України «Про окремі питання забезпечення початку роботи Офісу Генерального прокурора» від 27.12.2019 № 358.

URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=208138.



[...] суд приходиться до висновку, що відбулось лише перейменування однієї із складових системи прокуратури, зокрема, Генеральної прокуратури України – на Офіс Генерального прокурора, без процедури ліквідації чи реорганізації.

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640/257/20²⁵⁸

Отже, судді вважають, що підстав для звільнення прокурорів за п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону «Про прокуратуру» фактично не було. Відповідно, судове оскарження довело нерелевантність аргументу щодо ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури як умови для видання наказу про звільнення.

Нечіткість нормативного врегулювання підстав для звільнення

Цей проблемний момент атестації безпосередньо впливає з попереднього. Прокурори вважали, що оскільки ліквідація чи реорганізація як явище взагалі не мали місця, то посилання на п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону «Про прокуратуру» у наказі про звільнення є безпідставним.

Водночас п. 19 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» містить чітку вказівку на те, що прокурори звільняються з посади **на підставі п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» за умови настання однієї з підстав:**

1) неподання прокурором Генеральної прокуратури України, регіональної, місцевої чи військової прокуратур у встановлений строк заяви до Генерального прокурора про переведення до Офісу Генерального прокурора, обласної або окружної прокуратур і про намір у зв'язку з цим пройти атестацію;

2) рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації прокурором Генеральної прокуратури України, регіональної, місцевої

258 Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 15.12.2020 у справі № 640/257/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93627607>.

чи військової прокуратур;

3) в Офісі Генерального прокурора, обласних чи окружних прокуратурах відсутні вакантні посади, на які може бути здійснено переведення прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної, місцевої або військової прокуратур, який успішно пройшов атестацію;

4) ненадання прокурором Генеральної прокуратури України, регіональної, місцевої чи військової прокуратур, у разі успішного проходження ним атестації, згоди протягом трьох робочих днів на переведення на запропоновану йому посаду в Офісі Генерального прокурора, обласній або окружній прокуратурах.

Отже, з одного боку, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» деталізував положення Закону «Про прокуратуру», однак з іншого – створював проблеми у процесі тлумачення, оскільки вводив додаткову умову для можливості звільнення у випадку ліквідації чи реорганізації.

Тож на практиці суди зіштовхнулися з необхідністю вирішення питання про те, *чи можна на підставі п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» вважати рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації самостійною підставою для звільнення*, чи все ж таки рішення кадрової комісії має існувати в сукупності з доведеністю факту ліквідації чи реорганізації органу прокуратури?

У рішеннях судів нижчих інстанції зустрічаються різні погляди на цю обставину. Так, одні судді схильні вважати, що саме доведеність факту відсутності ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури України є вирішальним для того, щоб визнати наказ про звільнення незаконним.

“

[...] оскаржуваний наказ Генерального прокурора від 17 квітня 2020 року № 137к не відповідає критерію обґрунтованості, оскільки не містить конкретних підстав для його прийняття, оскільки відбулась лише зміна власної назви відповідача з Генеральної прокуратури України на Офіс Генерального прокурора.

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640/257/20259

Водночас судді, які відстоюють іншу позицію, наполягають на тому, що рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації є самостійною підставою для звільнення. Зрештою правильність такого підходу підтвердив і Верховний Суд. Зокрема, у постанові від 29.09.2021 у справі № 240/7852/20²⁶⁰ Верховний Суд наголошує, що системний аналіз положень абз. 1 п. 19 Закону № 113-ІХ дає підстави для висновку, що *умовою для звільнення прокурора є настання однієї з підстав, визначених у підп. 1–4 п. 19 цього розділу, зокрема й неуспішне проходження атестації; і Закон не вимагає додаткової підстави для звільнення*. Аналогічна правова позиція міститься в постановках Верховного Суду від 21.09.2021 у справах № 160/6204/20²⁶¹, № 200/5038/20-а²⁶² та від 24.09.2021 у справах № 160/6596/20²⁶³, № 280/4314/20²⁶⁴.

Отже, згідно з правовою позицією Верховного Суду, викладеною у постанові від 10.02.2022 у справі № 640/1230/20²⁶⁵ та постанові від 24.04.2019 у справі № 815/1554/17²⁶⁶, рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації є підставою для видання наказу Генерального прокурора про звільнення відповідного прокурора згідно з п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру».

260 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.09.2021 у справі № 240/7852/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99977541>.

261 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.09.2021 у справі № 160/6204/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99796969>.

262 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.09.2021 у справі № 200/5038/20-а.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99796975>.

263 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2021 у справі № 160/6596/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99861041>.

264 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.09.2021 у справі № 280/4314/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99861043>.

265 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.02.2022 у справі № 640/1230/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103132053>.

266 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.04.2019 у справі № 815/1554/17.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81479426>.

Неналежне врегулювання вимог щодо обґрунтованості рішень кадрових комісій

У процесі визнання результатів атестації незадовільними значна кількість прокурорів зіштовхнулися з тим, що рішення кадрових комісій не містили належного обґрунтування такої позиції. Фактично це могло свідчити про наявність певної частки суб'єктивізму під час ухвалення комісією остаточного рішення.

Розглядаючи це питання у судовому порядку, Верховний Суд у постанові від 11.11.2021 у справі № 640/17212/20²⁶⁷ підкреслив, що, приймаючи рішення про проходження атестації, комісія має обґрунтувати його належним чином. Особливо це положення є актуальним, якщо висновок кадрової комісії базується на недостатньому рівні компетентності прокурора та наявності сумнівів у його доброчесності чи професійній етиці.

Втім, проблема полягала у тому, що *ні Порядок № 221, ні Порядок № 233, які регламентували діяльність кадрових комісій у процесі проведення атестації, не містили жодного положення, яке б чітко визначало вимоги до обґрунтованості рішень комісій*. Така прогалина у правовому регулюванні спричинила неоднозначне трактування того, які дії мала вчинити комісія і якими документами вона мала підтвердити неуспішність результатів атестації. Відповідно, усі ці проблемні моменти доводилося з'ясувати під час судового розгляду.

Отже, суди встановили, що вимога обґрунтованості рішення означає не лише обґрунтування, але і *посилання на відповідні документи, на основі чого таке рішення було прийняте*. Мотиви прийняття кадровою комісією того чи іншого рішення повинні бути зрозумілими особі, яка з ним ознайомлюється.

267 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.11.2021 у справі № 640/17212/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101036576>.



Якщо прокурор, який проходить атестацію, не задовольняє критерії професійної етики та доброчесності, разом з іншою інформацією мають повідомлятися також обґрунтовані причини, з урахуванням яких прийнято рішення про неуспішне проходження атестації. Виходячи з цього, рекомендується, щоб рішення комісії про невідповідність прокурора, який проходить атестацію, критеріям доброчесності не просто містило мотиваційну частину, а щоб ця мотиваційна частина доповнювалася документацією, яка перевіряється і яка містить інформацію та посилання на порушення прокурором певних стандартів професійної етики та доброчесності.

Рішення Одеського окружного адміністративного суду у справі № 420/6029/21²⁶⁸

На протипагу цьому, суди досить часто стикалися з випадками, коли в рішеннях кадрових комісій *містилися лише сумніви щодо невідповідності прокурора висунутим критеріям*, без зазначення достатньої аргументації²⁶⁹.

Переглядаючи справи у касаційному порядку, Верховний Суд щодо цього вкотре наголошував на важливості дотримання вимоги вмотивованості рішення. Оскільки ненаведення мотивів прийнятих рішень «суб'єктивізує» акт державного органу і не дає змоги суду встановити дійсні підстави та причини, з яких цей орган дійшов саме таких висновків, надати їм правову оцінку та встановити законність, обґрунтованість, пропорційність рішення.

Таку позицію Верховний Суд виклав у постановах від 12.05.2022 у справі № 140/13530/20²⁷⁰, від 10.04.2020 у справі № 819/330/18²⁷¹ та від 10.01.2020 у справі № 2040/6763/18²⁷².

268 Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16.08.2021 у справі № 420/6029/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99090642>.

269 Наприклад, рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 07.04.2021 у справі № 640/1559/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96078576>.

270 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.05.2022 у справі № 140/13530/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104282772>.

271 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.04.2020 у справі № 819/330/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88706639>.

272 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 10.01.2020 у справі № 2040/6763/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86828232>.



Таким чином, Верховний Суд доходить висновку, що рішення про неуспішне проходження атестації повинно бути достатньою мірою (зрозумілою сторонньому спостерігачу) обґрунтованим, тобто у ньому, серед іншого, зазначаються не лише загальні причини чи/та обставини його прийняття, але й мотиви з посиланням на відповідні докази, які б створювали підстави для негативних висновків. Також таке рішення повинно відповідати критеріям ясності, чіткості, доступності та зрозумілості.

Постанова Верховного Суду у справі № 140/13530/20²⁷³

Зважаючи на системність цієї проблеми на рівні правозастосовної практики, Верховний Суд сформував загальний перелік критеріїв, дотримання яких свідчить про вмотивованість рішення кадрових комісій. Отже, згідно з положеннями постанови від 16.12.2021 у справі № 640/26168/19²⁷⁴, *рішення можна вважати вмотивованим, якщо в ньому:*

- ▶ зазначено обставини, що стали підставою для реалізації суб'єктом владних повноважень наданих йому законом повноважень;
- ▶ є посилання на докази, на підставі яких ці обставини встановлено;
- ▶ є оцінка доводів та аргументів особи, щодо якої застосовується відповідна процедура – атестація;
- ▶ є посилання на норми права, якими керується комісія як суб'єкт владних повноважень.

273 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.05.2022 у справі № 140/13530/20.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104282772>.

274 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16.12.2021 у справі № 640/26168/19.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101990311>.

Відсутність критеріїв оцінки прокурора під час співбесіди

Аналогічно до попереднього проблемного моменту атестації, *Порядок № 233 не містить нормативного визначення критеріїв для оцінки прокурора під час співбесіди*. Цей недолік нормопроектувальної техніки ставав підставою для свободи дій кадрових комісій. Хоча заради справедливості слід зазначити, що членам кадрових комісій все ж надавалися рекомендації щодо проведення співбесіди, які містили певні критерії оцінки. Однак така організація атестації викликає низку зауважень. По-перше, рекомендації, на відміну від положень Порядку № 233, не є обов'язковими до врахування, а тому їх дотримання фактично є добровільним. У такому випадку єдність критеріїв для оцінки відповідності прокурорів посадам у Офісі Генерального прокурора забезпечити на практиці було непросто. По-друге, не всі члени кадрових комісій були ознайомлені з текстом рекомендацій. Відповідно, члени кадрових комісій мали повну свободу при прийнятті рішень.

Як наслідок, члени кадрових комісій самостійно визначали для себе зміст таких законодавчих категорій, як «добročесність» та «професійна компетентність».

Цілком логічно, що розуміння цих понять у межах роботи різних комісій могли не повністю збігатися. У зв'язку з цим суди досить критично поставилися до правомірності окремих висновків кадрових комісій.

“

Разом з тим визначення поняття «добročесність прокурора» у законодавстві України відсутнє, з огляду на що суд критично сприймає висновок Першої кадрової комісії щодо невідповідності позивача вимогам добročесності, оскільки останній не ґрунтується на положеннях законодавства.

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640/1598/20²⁷⁵

275 Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 31.08.2020 у справі № 640/1598/20.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91298034>.

Звичайно, цих неточностей у розумінні термінології, якою оперували Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та постанови № 221 і № 233, можна було б уникнути, якби на етапі проектування цих актів розробники узгодили та закріпили їх єдине розуміння на нормативному рівні.

Неузгодженість нормативних положень про повноваження кадрових комісій на проведення перевірки декларацій

Порядком проходження прокурорами атестації № 221 передбачено, що для проведення співбесіди кадрова комісія має право отримувати від органів державної влади, серед іншого, інформацію про дотримання прокурором правил професійної етики та доброчесності (підп. 3 п. 9 розд. IV).

Встановлення цих відомостей здійснюється на підставі оцінки:

а) відповідності витрат і майна прокурора та членів його сім'ї, а також близьких осіб задекларованим доходам, зокрема копії відповідних декларацій, поданих прокурором згідно із законодавством у сфері запобігання корупції;

б) інших даних щодо відповідності прокурора вимогам законодавства у сфері запобігання корупції;

в) даних щодо відповідності поведінки прокурора вимогам професійної етики;

г) матеріалів таємної перевірки доброчесності прокурора.

Результати аналізу судової практики показують, що досить часто у кадрових комісіях виникали сумніви щодо відповідності витрат і майна прокурора та членів його сім'ї, а також близьких осіб, задекларованим доходам, а тому це ставало підставою для незадовільних висновків про проходження атестації.

У контексті цієї норми на практиці виникало питання щодо того, чи уповноважені кадрові комісії на проведення перевірок декларацій прокурорів Генеральної прокуратури під час атестації. Відповідь на нього є неоднозначною у правозастосовній практиці.

Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції у 2021 році опублікувало Роз'яснення²⁷⁶, у якому пояснювало розмежування компетенції НАЗК та інших суб'єктів (зокрема кадрових комісій) у частині перевірки декларацій прокурорів. У цьому документі Національне агентство наголосило, що отримання під час атестації висновку НАЗК щодо доброчесності прокурорів не є обов'язковим. Коментуючи це положення, НАЗК зазначило, що у випадку, якщо у висновку Національного агентства не зафіксовано факту порушення прокурором вимог доброчесності, то такий *висновок може враховуватися кадровою комісією (тобто все ж таки комісія не зобов'язана брати цей висновок до розгляду)*. І навпаки, якщо у висновку НАЗК зафіксоване порушення вимог, то висновок підлягає обов'язковому врахуванню.

Таку позицію НАЗК пояснило тим, що процедура атестації прокурорів (яку здійснюють кадрові комісії) та контроль, повна перевірка декларації (які належать до виключних повноважень Національного агентства) мають різну мету, предмет, процедуру та результат.

Однак такі висновки НАЗК ідуть врозрід із усталеною судовою практикою. Відповідно до правової позиції Верховного Суду, висловленої у постановах від 11.04.2018 у справі № 814/886/17²⁷⁷, від 23.01.2019 у справі № 820/1783/17²⁷⁸, здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема, щодо достовірності й повноти відомостей, зазначених суб'єктом декларування у декларації, *належить до виключної компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції*.

У випадку із атестацією прокурорів Генеральної прокуратури України суди не стали відступати від усталеної судової практики. Так, Верховний Суд у постановах від 07.10.2020 у справі № 826/6257/17²⁷⁹, від 15.11.2022 у справі № 360/3344/20²⁸⁰, попри нормативну нечіткість у визначенні повноважень кадрових комісій, підтвердив позицію щодо виключних повноважень НАЗК

276 Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо розмежування компетенції Національного агентства та інших суб'єктів у частині перевірки декларацій осіб, поданих суддями та прокурорами» від 01.10.2021. П. 2.2. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/Rozyasnennya_monopoliya-NAZK_01.10.2021.pdf.

277 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 11.04.2018 у справі № 814/886/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73355978>.

278 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.01.2019 у справі № 820/1783/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79382964>.

279 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 07.10.2020 у справі № 826/6257/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051770>.

280 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.02.2022 у справі № 360/3344/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103371642>.

на проведення перевірок декларацій прокурорів та оцінку відповідності офіційних доходів витратам. Тож кадрові комісії не мали ніяких повноважень на проведення перевірки декларацій прокурорів.

Водночас необхідно зважати, що хоча неналежне врегулювання процедури атестації на законодавчому рівні і було основною проблемою, яка спричинила низку судових позовів, все ж таки недоліки втілення реформи зустрічалися і на нормозастосовному рівні. Зокрема, це стосується діяльності кадрових комісій і представників вищого керівництва органів прокуратури, які видавали накази про звільнення.

Практика втілення реформи показує, що *великої кількості позовів можна було б уникнути, якби на локальному рівні особи, залучені до процесу атестації, діяли проактивно*. Наприклад, це стосується прийняття рішень кадровими комісіями. Навіть попри відсутність нормативної вказівки на критерії обґрунтування висновку про неуспішне проходження атестації, члени комісій мали б самостійно орієнтуватися на необхідність достатньо аргументувати підстави для звільнення прокурорів. До того ж передбачити негативні наслідки від неякісно складених висновків члени кадрових комісій могли б на підставі досвіду реформи з переатестації особового складу органів Нацполіції²⁸¹, яка була проведена трьома роками раніше.

Аналогічна ситуація щодо допущення помилок на етапі втілення реформи прокуратури прослідковується і в частині прийняття наказів про звільнення. Для того щоб запобігти судовому оскарженню з цієї причини, керівництво органів прокуратури мало б чітко вказувати, яка підстава для звільнення — неуспішне проходження атестації чи неуспішне проходження атестації в сукупності з доведеністю факту ліквідації чи реорганізації Генпрокуратури — має застосовуватися у конкретному випадку. Однак неврахування цього моменту стало додатковою підставою для звернення звільнених прокурорів до суду.

Тож у підсумку судове оскарження підкреслило, що допущення прогалин на етапі розробки дизайну реформи, поєднане з недосконалою роботою уповноважених суб'єктів на рівні правозастосовної практики, призвело до незадовільних результатів реформи загалом.

281 Крапивін Є. Атестування поліції: результати та висновки.

URL: <https://antidot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/>.

5. Реакція на результати оскарження

Значна кількість рішень судів нижчих інстанцій про необхідність поновлення прокурорів на посадах створила *новий колапс у правовому регулюванні процедури атестації*. Цілком зрозуміло, що на момент розробки дизайну реформи ніхто не очікував, що буде така велика кількість судових оскаржень і що суди ухвалюватимуть рішення проти Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора). Тож чинне на той час законодавство жодним чином не вирішувало питання, як поновлені за рішенням суду прокурори будуть повертатися на посади в Офіс генерального прокурора.

Річ у тім, що перша редакція Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» надавала можливість перевестися до Офісу Генпрокурора лише тим прокурорам, які успішно пройшли атестацію. Тобто у Законі про прокурорів, поновлених за рішенням суду, не йшлося. Фактично такі прокурори залишилися «за бортом» правового регулювання.

Тож *держава, реагуючи на негативні для себе результати оскарження* (принаймні так було на самому початку перегляду рішень з атестації), *вирішила виправити цю помилку і внести відповідні зміни до законодавства*. За ініціативою народних депутатів у лютому 2021 року до парламенту було подано законопроект²⁸² про внесення змін до розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» профільного Закону з проведення реформи прокуратури. Цим проектом пропонувалося розширити перелік суб'єктів, які мають проходити атестацію. *Відтепер навіть поновлені за рішенням суду прокурори мають право повторно взяти участь у процесі атестування*. Уже в червні 2021 року Верховна Рада прийняла цей Закон²⁸³, а 11 липня 2021 року він набрав чинності.

Відповідні зміни були внесені і до Порядку проходження прокурорами атестації № 221. Тож тепер щодо таких прокурорів комісія призначає новий час (дату) складання іспиту чи проведення з ними співбесіди. У зв'язку з цим поновлені прокурори отримали шанс знову бути призначеними на посади.

282 Проект Закону про внесення змін до розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень від 25.11.2021 № 5157.

URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71238.

283 Про внесення змін до розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень: Закон України від 15.06.2021 № 1554-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1554-20>.

Однак така можливість гарантується їм тільки у тому випадку, якщо вони зможуть успішно пройти повторний етап атестаційного процесу. Якщо ж прокурори, які знову пішли на атестацію, не можуть її пройти, то вони остаточно підлягають звільненню.

6. Висновки

Атестація прокурорів Генеральної прокуратури України стала знаковою подією і є однією з найбільш значимих реформ у сфері правосуддя. Намагання наповнити систему новими високопрофесійними кадрами, діяльність яких повернула б довіру громадськості до органів прокуратури, пояснює нагальну необхідність і терміновість проведення цього аспекту реформи. Водночас значний поспіх призвів до низки промахів, які поставили під сумнів успішність і результативність реформи загалом.

Судове оскарження додатково підкреслило низьку якість нормативного забезпечення процесу атестації, на чому ще до офіційного прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» наголошували експерти. Неврахування рекомендацій і зауважень до тексту законопроекту призвело до виникнення прогалин та неточностей, які згодом нагадали про себе і стали підставою для звернення неатестованих прокурорів до суду.

Допущені недоліки спровокували різні підходи до тлумачення положень профільного Закону та порядків, якими визначалися особливості роботи кадрових комісій. З цими труднощами зіштовхнулися і суди у процесі розгляду позовів неатестованих прокурорів.

Незважаючи на те, що зрештою Верховний Суд у більшості випадків постановляє рішення на користь Офісу Генерального прокурора, судове оскарження все ж таки на певних етапах розгляду справ поставило під питання законність процедури атестації прокурорів Генеральної прокуратури. Аналіз судової практики свідчить, що проблемність атестації пов'язана насамперед з існуванням помилок, які були допущені як на нормотворчому рівні, так і на рівні нормозастосування.

Перша група прогалин, що похитнули успішність проведення реформи, стосується неналежної підготовки нормативно-правових актів, які визначали умови та організаційні особливості проведення атестації.

Узагальнення рішень судів дає підстави підсумувати, що такими факторами є:

- 1) відсутність факту ліквідації чи реорганізації Генеральної прокуратури України;
- 2) нечіткість нормативного врегулювання підстав для звільнення;
- 3) неналежне врегулювання вимог щодо обґрунтованості рішень кадрових комісій;
- 4) відсутність критеріїв оцінки прокурора під час співбесіди;
- 5) неузгодженість нормативних положень про повноваження кадрових комісій на проведення перевірки декларацій.

Однак допущені при дизайнуванні реформи помилки нормативного характеру були підкріплені на етапі практичного втілення вимог законодавства щодо реструктуризації органів прокуратури та проведення атестації. Так, друга група прогалин представлена неналежною діяльністю органів, уповноважених на створення Офісу Генерального прокурора, проведення атестації та прийняття рішення щодо її результатів. Врешті-решт це вплинуло на те, що, всупереч заявленій «реорганізації» Генеральної прокуратури, було здійснено лише фактичну зміну назви юридичної особи, яка не зумовлює настання наслідків для звільнення прокурорів, що передбачені законодавством. Крім того, кадрові комісії на практиці неодноразово порушували принцип вмотивованості та обґрунтованості прийнятого рішення. Така організація атестації на локальному рівні довела, що досвід проведення попередніх реформ у цій частині не було враховано. Так само неналежне оформлення наказів про звільнення вкотре посприяло прокурорам у зверненні до судів щодо визнання атестації протиправною.

Допущення цих недоліків, серед іншого, виникло ще й тому, що розробники реформи знехтували досвідом проведення схожої за суттю атестації особового складу органів Національної поліції. Орієнтація на виявлені у цьому процесі помилки могла б заздалегідь вказати на потенційні ризики оскарження реформи у судовому порядку. Однак дизайнери реформи поставилися до цього дещо легковажно.

Водночас позитивним зрушенням є те, що результати судового розгляду все ж вплинули на окремі аспекти нормативної регламентації реформи в частині вдосконалення законодавства. Так, парламентарі додали уточнюючу норму до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» про те, що відтепер прокурори, які були поновлені на посадах за рішенням судів, можуть повторно взяти участь в атестації для того, щоб бути переведеними до органів новоствореної системи прокуратури. Цей приклад промовисто свідчить про вплив, який судові рішення справляють на нормотворчий процес в Україні.

Тож судове оскарження результатів атестації органів прокуратури вкотре підкреслило неналежну якість підготовки нормативно-правових актів з питань реформ в Україні, а також наявність проблем з практичним втіленням реформаторського законодавства. Судова практика має стати орієнтиром для розробників дизайну реформ на майбутнє, адже цей приклад не зовсім успішного проєктування та реалізації реформи ілюструє наслідки, які виникають через порушення принципу правової визначеності. Звичайно, усіх труднощів, пов'язаних із судовим оскарженням, можна було б уникнути, якби ще на початку дизайнування реформи прокуратури норми про її проведення були якісно прописані на рівні законодавства, а практика організації атестації супроводжувалася виваженими діями та рішеннями кадрових комісій і органів влади. Тож для досягнення цього ефекту важливо враховувати міжнародні стандарти, попередню практику організації схожих реформ в Україні та брати до уваги рекомендації, висловлені у критичних зауваженнях експертних інституцій.

КЕЙС 5. Оскарження заборони проросійських партій в Україні у 2022–2023 роках

1. Дизайн та організація процесу заборони проросійських партій²⁸⁴

1.1 Сутність і мета

Упродовж тривалого часу російська федерація (далі – *рф*) проводила недружню та агресивну державну політику щодо України. Починаючи з 2014 року, *рф* грубо порушує норми міжнародного права, посягаючи на державний суверенітет і територіальну цілісність України.

У відповідь на окупацію росією частини українських територій Верховна Рада у 2015 році визнала *рф* державою-агресором і прийняла відповідну постанову, адресовану ООН, Європейському Парламенту, Парламентській Асамблеї Ради Європи, Парламентській Асамблеї НАТО, Парламентській Асамблеї ОБСЄ, Парламентській Асамблеї ГУАМ та національним парламентам держав світу²⁸⁵.

Незважаючи на ці події, проросійсько орієнтованим партіям все ж вдалося утримувати електоральні симпатії окремої частини громадян. Показовими у цьому плані є результати парламентських виборів 2019 року та місцевих виборів, проведених у 2020 році. Так, за підсумками виборів народних депутатів України право на участь у розподілі депутатських мандатів набули п'ять партій, друге місце в рейтингу яких посіла проросійсько орієнтована політична партія «Опозиційна платформа – За життя», отримавши 37 мандатів²⁸⁶. Крім того, проросійсько налаштовані політичні сили отримали масову підтримку і наступного року під час виборів до місцевих рад. Цього

284 У попередніх кейсах у судовому порядку оскаржувалося законодавство про реформи, тому суди у тих випадках відігравали роль лише у контексті інституту оскарження. Характерна відмінність цього кейсу від попередніх полягає у тому, що у цьому випадку реформа не лише оскаржувалася у судах, але суди також брали участь і в процесі її реалізації. Фактично прийняття рішень про заборону проросійських партій судом першої інстанції на виконання Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» і є процесом втілення реформи, який детально буде проаналізований у розділі 2 «Реалізація заборони проросійських партій на нормозастосовному рівні». А власне оскарження реформи – це перегляд цих рішень в апеляційному порядку. Така особливість цього кейсу знайшла втілення і у специфічній структуризації розділів.

285 Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» від 27.01.2015 № 129-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>

286 Вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Аналітичний звіт.

URL: <https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-ua-Analytical-report.pdf>.

разу було обрано понад 3700 депутатів від цих партій²⁸⁷. Ба більше, в окремих регіонах ці партії здобули суттєву перевагу в кількості порівняно з іншими політсилами. Наприклад, в 91 місцевій раді відповідні депутати становили понад 30%, а в 17 радах вони отримали більшість²⁸⁸. За регіональним розподілом електоральні симпатії на боці проросійських партій превалюють у Донецькій, Луганській і Запорізькій областях²⁸⁹.

Такі тенденції до значної підтримки стали можливими через використання величезного фінансового ресурсу та медіаплатформ, які координувалися з росії. Тому системна дестабілізаційна робота російського режиму надавала можливість рф і надалі поширювати свій вплив в Україні. А це, відповідно, створювало ризики для просування в український політичний простір інтересів рф, які йдуть врозріз з національними інтересами держави, шляхом участі цих депутатів у прийнятті стратегічних для країни рішень. Цим самим вони могли впливати на обороноздатність певного регіону та держави загалом, вирішувати питання щодо майна, здавати українські позиції тощо. До того ж вагомим фактором є те, що парламентарі від цих партій фактично мали доступ до державної таємниці будь-якого рівня секретності²⁹⁰. І це аж ніяк не сприяло забезпеченню національної безпеки в Україні. Також присутність проросійських політичних сил мала негативний вплив на толерування серед населення російсько орієнтованої політичної ідеології. А це допомагало легітимізувати російський окупаційний режим на певних територіях. Так траплялося тому, що депутати від цих партій як обрані представники від народу, підтримуючи певні політичні ідеї, фактично спонукали своїм прикладом населення також підтримувати цю владу.

Продовжуючи свою загарбницьку політику, 24 лютого 2022 року рф здійснила повномасштабне вторгнення на територію України. У зв'язку з цим Президент України Володимир Зеленський видав Указ №64/2022²⁹¹, яким було введено воєнний стан. Цей акт передбачав, що *на період дії воєнного стану можуть вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб*. Тож, намагаючись всіляко обмежити деструктивний вплив проросійсько орієнтованих політичних сил,

287 Депутатів проросійських партій – до відповідальності. Результати соціопитування.
URL: https://lb.ua/news/2023/01/25/543560_deputativ_prorosijskih_partij-.html.

288 У «Слuzі народу» сказали, скількох депутатів місцевих рад від проросійських партій можуть позбавити мандата. URL: <https://suspilne.media/410688-u-sluzi-narodu-skazali-skilkoh-deputativ-miscevih-rad-vid-prorosijskih-partij-mozut-pozbaviti-mandata/>.

289 «Масова стра» для проросійських сил в місцевих радах. Чи буде «м'який» сценарій?
URL: https://lb.ua/news/2022/06/29/521594_masova_strata_prorosijskih.html.

290 Посіпаки Кремля в парламенті і доступ до держтаємниці.
URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/05/20/7347396/>.

291 Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення від 18 березня 2022 року, яким призупинила діяльність окремих політичних партій²⁹². Уже наступного дня це рішення було введене в дію Указом Президента України²⁹³.

Крім того, усвідомлюючи потенційну загрозу від дружнo налаштованих до політики путіна політсил, представники української влади ініціювали прийняття закону, який би полегшував процедуру заборони проросійських партій в Україні. Відтак уже у травні 2022 року парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій»²⁹⁴ (далі – *Закон*).

Основна мета цього Закону полягала у тому, щоб розширити законодавчі можливості держави реагувати на протиправну діяльність політичних партій, особливо в умовах воєнного стану.

Прийняття цього документа в цілому відповідало суспільним настроям напередодні та у перші місяці війни. Так, за даними соціологічних опитувань, навесні 2022 року майже **100%** опитаних українців висловили негативне ставлення до путіна, а **86%** респондентів погодилися з політикою держави щодо заборони проросійських партій²⁹⁵.

1.2 Підготовча робота

Народні депутати України оперативно зреагували на повномасштабне вторгнення РФ і підготували проєкт Закону № 7172 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони (розпуску, примусової ліквідації) політичних партій»²⁹⁶. Суб'єкти законодавчої ініціативи звертали

292 Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 18.03.2022.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-22#Text>

293 Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 19.03.2022 № 153/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153/2022#Text>

294 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022 № 2243-ІХ.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>

295 Агенти без впливу. Що чекає проросійські партії в Україні після війни. 2022.

URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/agency-vliyaniya-zhdet-prorossiyskie-partii-1651575912.html>.

296 Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони (розпуску, примусової ліквідації) політичних партій» від 17.03.2022 № 7172.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39228>.

увагу, що у міжнародній практиці заборона політичних партій є виправданим механізмом захисту державного суверенітету, якщо діяльність таких партій становить загрозу вільному і демократичному конституційному устрою. Аналізуючи ситуацію в Україні, народні депутати наголошували, що станом на початок повномасштабного вторгнення правове регулювання заборони політичних партій є недостатньо ефективним. Зокрема, *положення законів не враховують такий небезпечний аспект діяльності проросійських політичних сил, як поширення пропаганди держави-агресора*. У зв'язку з цим було запропоновано доповнити перелік підстав для заборони партій ще двома пунктами:

- ▶ заборонити утворення і діяльність політичних партій, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на *популяризацію або пропаганду органів держави-агресора (держави-окупанта)*, її посадових осіб, осіб та організацій, що контролюються державою-агресором (державою-окупантом);
- ▶ заборонити утворення і діяльність політичних партій, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на *виправдання, визнання правомірності або публічне заперечення збройної агресії проти України*, анексії території України державою-агресором (державою-окупантом), порушення територіальної цілісності, суверенітету України.

Крім того, законопроект пропонував зробити обов'язковою вимогу, щоб Міністерство юстиції України зверталось до суду з позовом про заборону політичної партії, якщо її діяльність містить ознаки порушень.

Однак цей акт містив низку неузгодженостей і нечітких положень, тож був розкритикований Головним науково-експертним управлінням Апарату ВРУ²⁹⁷.

Для того щоб виправити виявлені недоліки, в кінці березня 2022 року парламентарі подали альтернативний законопроект № 7172-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій»²⁹⁸.

297 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони (розпуску, примусової ліквідації) політичних партій» від 21.03.2022.
URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1247239>.

298 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій від 28.03.2022 № 7172-1.
URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39307>.

Порівняно із проектом № 7172 він містив низку відмінностей, зокрема, ним передбачалося:

- ▶ визначити, що справи про заборону політичних партій *розглядатимуться як термінові у скорочені строки*;
- ▶ справи про заборону політичних партій розглядатимуться *як судом першої інстанції апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ*;
- ▶ тексти усіх судових рішень (ухвал, рішень) у справах про заборону політичних партій, а також повістки й інформування про судові засідання оприлюднюватимуться шляхом оголошень на офіційних вебсайтах Міністерства юстиції України і Верховної Ради України;
- ▶ звільнення від сплати судового збору за подання позовів і апеляційних скарг у справах про заборону політичних партій;
- ▶ передання до апеляційного суду виділених матеріалів справи в електронному вигляді.

Цей альтернативний законопроект передбачав внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні»²⁹⁹ та Кодексу адміністративного судочинства України³⁰⁰ (далі – *КАС України*).

Незважаючи на те, що запропонована версія проекту Закону № 7172-1 не була ідеальною і теж потребувала окремих доопрацювань, законопроект було рекомендовано прийняти у другому читанні.

Прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» підтримали своїми голосами **330** парламентарів. 14 травня 2022 року цей акт підписав Президент України Володимир Зеленський, а вже 18 травня він набув чинності.

299 Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

300 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

1.3 Правове регулювання

Реалізація заборони діяльності проросійських партій в Україні регламентується низкою нормативно-правових актів. Основу правового регулювання цього процесу становлять:

- ▶ **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій»** від 03.05.2022 № 2243-IX. Положення цього Закону спрямовані на законодавче врегулювання порядку заборони і припинення діяльності політичних партій, функціонування яких має характер колабораціонізму, зорієнтоване на повалення в Україні державного ладу та знищення національної ідентичності українців. Закон передбачає внесення корективів до чинного законодавства України, які полегшують процедуру заборони проросійських політичних партій (зокрема, в умовах воєнного стану).
- ▶ **Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР**³⁰¹, ст. 64 якої слугує легальною підставою для обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб в умовах воєнного або надзвичайного стану. Серед іншого, ця стаття вказує, що діяльність політичних партій може бути обмежена у зазначений період.
- ▶ **Закон України «Про правовий режим воєнного стану»** від 12.05.2015 № 389-VIII³⁰², ст. 8 якого передбачає можливість порушувати питання про заборону політичних партій в інтересах національної безпеки в умовах запровадження воєнного стану в Україні.
- ▶ **Закон України «Про політичні партії в Україні»** від 05.04.2001 № 2365-III. Цей Закон визначає порядок функціонування політичних партій в Україні. Акт містить перелік заходів, які можуть вживатися до політичних партій у разі порушення ними Конституції України та інших законів України. Зокрема, ст. 21 чітко визначає підстави та процедуру заборони діяльності політичних партій.
- ▶ **Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV**. Кодекс визначає інстанційну підсудність судових справ про заборону політичних партій, а також регулює процедуру ініціювання, розгляду та оскарження цієї категорії справ.

301 Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

302 Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

- ▶ *Рішення РНБО «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 18.03.2022* містить перелік з 11 політичних партій, які здійснюють антиукраїнську політичну та організаційну діяльність, пропаганду війни, заклики до зміни конституційного ладу та становлять реальну загрозу порушення суверенітету і територіальної цілісності держави. Рішення містить вимогу призупинити на період дії воєнного стану будь-яку діяльність цих політичних партій в Україні. Важливо зауважити, що дія цього документа поширюється не на всі партії, які в результаті були заборонені. Так, крім 11 партій, які зазначені у цьому рішенні, суди заборонили діяльність ще 6 політичних сил.
- ▶ *Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18.03.2022 «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» від 19.03.2022 № 153/2022.*
Цим Указом було введено в дію зазначене вище рішення РНБО.

Цей перелік актів не є вичерпним, адже підстави заборони діяльності окремих політичних партій на практиці містили інності. Наприклад, це стосується заборони партій, які здійснювали протиправну діяльність ще до запровадження воєнного стану.

2. Реалізація заборони проросійських партій на нормозастосовному рівні

2.1 Порядок заборони проросійських партій у судовому порядку

Діяльність політичної партії може бути заборонена лише за рішенням суду. Закон «Про політичні партії в Україні» визначає, що підставами для ініціювання заборони можуть бути *такі випадки протиправної діяльності партій*:

- ▶ дії партії спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;
- ▶ діяльність, пов'язана з пропагандою комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки;

- ▶ порушення рівноправності громадян залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- ▶ поширення відомостей, що містять виправдання, визнання правомірною, заперечення збройної агресії російської федерації проти України.

Крім того, цей Закон деталізує, що утворення і діяльність політичних партій забороняється, *якщо їх програмні цілі або дії спрямовані, серед іншого, на:*

- ▶ пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії російської федерації як держави-терориста проти України, символики воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну;
- ▶ виправдання, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, зокрема шляхом представлення збройної агресії російської федерації та/або республіки білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України;
- ▶ глорифікацію (тобто вихваляння, звеличення чи прославляння), виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань рф, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих та/або керованих, та/або фінансованих рф, а також представників окупаційної адміністрації російської федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, і представників підконтрольних рф самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, зокрема шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо.

Тож у разі, якщо було виявлено хоча б одну з цих підстав, Міністерство юстиції невідкладно звертається до адміністративного суду з позовом про заборону партії.

Особливість розгляду цієї категорії справ полягає у тому, що вони мають специфічну інстанційну підсудність. Тобто на відміну від інших категорій справ, справи про заборону політичних партій розглядаються апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як судом першої інстанції. Це мав бути Шостий апеляційний адміністративний суд.

*Однак в умовах воєнного стану законодавець вирішив, що з огляду на безпекову ситуацію ці справи варто розглядати у Восьмому апеляційному адміністративному суді міста Львів*³⁰³. Оскаржити рішення цього суду можна до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (далі – *ВС*). Отже, у цій категорії справ *ВС* виступає у ролі суду апеляційної інстанції.

Ще одна особливість нововведень у сфері заборони проросійських партій полягає у тому, що закон передбачив значно коротші строки на подання апеляційних скарг. Зокрема, оскаржити рішення суду першої інстанції можна лише протягом **20** днів, а ухвалу – впродовж **10** днів³⁰⁴.

Також Закон відводить лише один місяць на розгляд таких справ у суді першої інстанції (з моменту відкриття провадження) і так само один місяць – на перегляд у порядку апеляції (з моменту відкриття апеляційного провадження).

Ці положення вкотре наголошують на прагненні української влади якомога швидше обмежити негативний вплив проросійських партій на українське суспільство. І у контексті воєнного стану такі дії виглядають цілком виправданими.

Важливе значення у процесі втілення заборони проросійських партій було відведено і правоохоронним органам. Зокрема, *Служба безпеки України активно долучалася до виявлення антиукраїнської діяльності партій*. Так, Департамент захисту національної державності СБУ здійснював документування протиправної діяльності керівників та членів деяких проросійських партій і надсилав листи з цією інформацією на адресу Мін'юсту. Загалом СБУ задокументувала факти протиправної діяльності щодо **15 із 17 партій, а саме**: політичних партій «Наші», «Держава», Блоку Володимира Сальдо, Союзу лівих сил, «Русь Єдина», Партії справедливості та розвитку, «Соціалісти», Соціалістичної партії України, «Опозиційна платформа— За життя», «Ліва опозиція», Партії Шарія, Прогресивної соціалістичної партії України, Опозиційного блоку, «Щаслива Україна» та Партії регіонів.

Крім того, про факти вчинення партіями протиправних дій, спрямованих на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету, територіальної цілісності України та пропаганду війни, повідомляла і Генеральна прокуратура. До листів, направлених до Мін'юсту, *Генпрокуратура додавала копії матеріалів досудових розслідувань, які свідчили про підозру членів партій у вчиненні злочинів проти основ*

303 Заборона проросійських партій: безпека країни чи імітація бурхливої діяльності?

URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zaborona-rosiya-partiyi-viyna-okupatsiya/31909540.html>.

304 Для порівняння, «традиційний» строк для подання апеляційної скарги на рішення суду становить 30 днів, а на ухвалу суду – 15 днів з дня його (її) проголошення (ст. 295 КАС України).

національної безпеки України. Зокрема, такі документи були долучені до судових справ 2022 року щодо Комуністичної партії України та партії «Щаслива Україна»³⁰⁵. Показово, що кримінальні провадження за підозрою у вчиненні керівництвом цих партій кримінальних правопорушень були відкриті ще у 2014 та 2018 роках відповідно. У діях партійців органи досудового розслідування вбачали ознаки **таких злочинів:**

- ▶ дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109 Кримінального кодексу України, далі – **КК України**)³⁰⁶;
- ▶ посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України)³⁰⁷;
- ▶ створення, керівництво злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участь у ній (ст. 255 КК України)³⁰⁸.

Відповідно, копії матеріалів досудових розслідувань у цих кримінальних провадженнях були долучені як докази у процесі розгляду адміністративних справ про заборону вказаних політичних партій.

Загалом станом на березень 2023 року Восьмим апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції було розглянуто 17 справ щодо заборони діяльності проросійських партій на території України.

305 Лист щодо Комуністичної партії України був направлений 2014 року, а лист щодо партії «Щаслива Україна» – 2018 року (на той час партія мала назву «Успішна Україна»). У цей період вищим органом в системі прокуратури ще була Генеральна прокуратура України.

306 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05.07.2022 у справі № 826/9751/14.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105109793>.

307 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.10.2022 у справі № 826/9174/18.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106840684>.

308 Там само.

2.2 Позовні вимоги

У більшості проаналізованих випадків Міністерство юстиції, звертаючись до адміністративного суду з позовом, спочатку просило задовольнити *три позовні вимоги*:

- ▶ заборонити діяльність політичної партії;
- ▶ призначити комісію з припинення політичної партії (ліквідаційну комісію), її структурних утворень, які мають статус юридичної особи;
- ▶ передати майно, кошти та інші активи політичної партії, її обласних, міських, районних організацій, первинних осередків та інших структурних утворень у власність держави.

Однак, як правило, до кінця судового процесу цей список вимог скорочувався до двох позицій — заборонити діяльність партії і передати майно, кошти та інші активи у власність держави. Тобто Міністерство юстиції подавало заяву про відмову від позовних вимог щодо призначення ліквідаційної комісії.

Якщо ж така вимога не була знята Мін'юстом самостійно, то суди за результатами розгляду справ просто відмовляли у її задоволенні. Ця позиція пояснюється тим, що міністерство не пропонувало перелік кандидатур до ліквідаційної комісії. Тож суд фактично був позбавлений можливості її призначити.

Загалом необхідність задоволення позовних вимог міністерство обґрунтовувало нагальною потребою вжити заходи для захисту територіальної цілісності та забезпечення національної безпеки України. На підставі аналізу позовних заяв було з'ясовано, що Мін'юст традиційно наголошував на таких моментах:

- 1) у діях учасників партій вбачається виправдування окупаційних дій рф, а також заперечення збройної агресії російської федерації проти України, що є неприпустимим згідно із Законом «Про політичні партії в Україні»;
- 2) висловлювання представників цих партій ретранслюють офіційну позицію країни-агресора щодо України та негативно впливають на свідомість населення у вигідному для рф інформаційному руслі;
- 3) діяльність проросійсько орієнтованих партій спрямована на порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриг її безпеки, пропаганду війни, насильства, посягання на права

і свободи людини, здоров'я населення;

4) очільники та члени окремих партій є підозрюваними чи фігурантами кримінальних проваджень, які відкриті за підозрою у вчиненні злочинів проти основ національної безпеки (державна зрада; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади), а також підозрюються у створенні терористичної групи чи терористичної організації;

5) щодо окремих осіб-представників партій Україною та зарубіжними країнами застосовано персональні санкції за підрив демократичних інститутів і процесів в Україні;

6) структурні утворення однієї партії зареєстровані і здійснюють свою діяльність з використанням попереднього найменування, яке вказує на тяжіння до сповідування політичного курсу президента рф (стосується діяльності партії «Русь Єдина», територіальні представництва якої мали назву Партія політики Путіна);

7) зафіксовані випадки, коли учасники проросійських партій схилили населення окупованих російськими військами територій України до переходу на бік ворога, закликали визнавати окупаційну владу країни-агресора та сприяти збройним силам рф;

8) члени цих партій брали участь у створенні гуманітарної катастрофи в окупованих рф українських містах;

9) діяльність та найменування окремих партій не відповідає положенням Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»³⁰⁹. Фактично ці партії використовували у назві, програмі та цілях партії назву чи заборонену символіку, всупереч вимогам законодавства.

Усі ці факти, на думку Міністерства юстиції, є беззаперечним свідченням того, що проросійські партії пропагують проросійську позицію та підтримують російсько-українську війну.

309 Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 09.04.2015 № 317-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>

2.3 Результати розгляду справ у суді першої інстанції

Рішення судів у цій категорії справ характеризуються єдністю та сталістю позиції про нагальну необхідність заборонити діяльність проросійських партій в Україні. Усі 17 позовів Міністерства юстиції були задоволені Восьмим апеляційним адміністративним судом.

Передусім суд першої інстанції, оцінюючи достатність підстав для заборони діяльності партій, звертався до міжнародних стандартів у цій сфері. Зокрема, Восьмий апеляційний адміністративний суд посилався на норми Керівних принципів заборон і розпуску політичних партій, прийнятих Венеційською комісією 10–11 грудня 1999 року³¹⁰, відповідно до яких заборона або насильницький розпуск політичних партій може бути виправданий тільки у тому випадку, *якщо ці партії проповідують насильство чи повалення демократичного конституційного ладу, тим самим підриваючи права і свободи, які гарантуються Конституцією*.

Додатково до цього положення Пояснювальний меморандум до Керівних принципів заборон і розпуску політичних партій і аналогічних заходів наголошує, що заборона або розпуск політичних партій може здійснюватися лише тоді, коли є *конкретні докази, що партія займається діяльністю, яке несе загрозу демократії та основоположним свободам* (п. 10). До того ж важливим фактором такої оцінки є загальна ситуація у країні (п. 16)³¹¹.

Аналіз фактичних обставин справ дав можливість суддям дійти висновку про існування реальної загрози інтересам національної безпеки. Зокрема, у своїх рішеннях Восьмий апеляційний адміністративний суд звертав увагу на існування таких *типових підстав, які зумовлювали нагальну необхідність заборонити проросійські партії в Україні*:

- ▶ статuti і програми яких містили антиукраїнські позиції та суперечили нормам законодавства України;
- ▶ діяльність яких пов'язана з використанням символіки комуністичного тоталітарного режиму.

Тож проаналізуємо аргументацію суду щодо оцінки кожної з цих підстав детальніше.

310 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10–11 December 1999), paras. 3–5. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e).

311 Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської комісії. Вид. 3-є, випр. і доповн. / за ред. Ю.Ключковського. В 2-х част. Ч. 2. К. Логос, 2016. С. 294–295. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>.

Діяльність партій, чий статuti і програми містили антиукраїнські позиції та суперечили нормам законодавства України

Аналіз судової практики показує, що у функціонуванні заборонених проросійських партій прослідковувався різний ступінь антиукраїнських настроїв. У зв'язку з цим такі партії можна умовно поділити на дві групи. Перша категорія партій вчиняла лише практичні дії протиукраїнського характеру, тоді як їх статuti загалом відповідали вимогам національного законодавства. Друга група була більш «агресивно» налаштована, адже антиукраїнські позиції прослідковуються не лише у діях їх керівництва та членів, але й навіть на рівні статутних документів.

Зокрема, розглядаючи справи щодо першої категорії політичних партій, Восьмий апеляційний адмінсуд звернув увагу, що їх статутні документи містили положення про те, що членство в партії несумісне з діями та висловами, спрямованими на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підрив безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини та здоров'я населення, з аморальними вчинками та діями, що наносять шкоду авторитету партії. Наприклад, вимоги аналогічного змісту містяться у статутах політичних партій «Наші», «Держава», «Соціалісти», «Опозиційна платформа – за життя», «Ліва опозиція».

Водночас, всупереч вимогам статутів, *ці партії не вживали жодних заходів впливу на очільників і членів, які своїми діями порушували норми законів.*

“ [Це] свідчить про те, що поведінка та вислови Голови Партії, які суперечать Статуту Партії, не викликали зі сторони керівництва партії, її членів осуду чи спростування, а навпаки свідчать про мовчазну згоду з такими діями та висловами ОСОБА_1.

*Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду у справі
№ П/857/9/22³¹²*

312 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/9/22.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818399>.

Тож у таких випадках суд приходив до висновку, що партія, зокрема її лідери та учасники, виправдовують російське вторгнення та окупацію території України, виступають за нав'язування українцям моделі «розвинутого путінізму» та здійснюють діяльність, яка заборонена Законом «Про політичні партії в Україні», оскільки такі дії явно спрямовані на завдання шкоди державній безпеці, суверенітету та територіальній цілісності України. Таку позицію Восьмий апеляційний адміністративний суд висловив у рішеннях від 14.06.2022 у справі № П/857/4/22³¹³, від 20.06.2022 у справі № П/857/8/22³¹⁴, від 16.06.2022 у справі № П/857/6/22³¹⁵.

Щодо другої категорії партій, то їх програми та статuti були визнані судом такими, що містять антиукраїнські позиції та не відповідають Конституції і законам України. Зокрема, зауваження такого характеру було висловлено щодо програмних документів партій: Опозиційного блоку, Блоку Володимира Сальдо, Партії Шарія, Партії регіонів, Комуністичної партії України. Наприклад, суди звертали увагу, що, незважаючи на триваючу збройну агресію рф проти України, у політичних програмах цих партій зазначено, що пріоритетними напрямками роботи є скасування «дискримінаційного» закону про мову, надання російській мові статусу другої національної, скасування закону про декомунізацію, блокування вступу України в НАТО і ЄС; ухвалення на референдумі та закріплення в Конституції України статусу України як позаблокової, нейтральної держави тощо³¹⁶.

Щодо намірів проросійських партій надати російській мові статус офіційної Восьмий апеляційний адміністративний суд зазначив, що *це прямо суперечить ст. 10 Конституції України та рішенням Конституційного Суду України* (далі – КСУ) від 14.12.1999 у справі № 1-6/99³¹⁷. Ці акти чітко встановлюють, що державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова.

313 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/4/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818413>.

314 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20.06.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104951849>.

315 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16.06.2022 у справі № П/857/6/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837758>.

316 Наприклад, рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 08.06.2022 у справі № П/857/12/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694066>; рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/2/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837691>.

317 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст. 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14.12.1999 у справі № 1-6/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text>

Щодо наміру скасувати дискримінаційні закони (зокрема про декомунізацію), то суд першої інстанції наголосив, що *це суперечить вимогам Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»*. На підтвердження такої думки Восьмий апеляційний адмінсуд звернувся до рішення КСУ від 16.07.2019 у справі № 1-24/2018(1919/17)³¹⁸. У цьому рішенні Конституційний Суд зазначив, що «пропаганда комуністичного режиму та нацистського режиму, публічне використання їхніх символів є намаганням виправдати тоталітаризм та заперечення конституційних принципів і демократичних цінностей, захист яких є обов'язком усіх органів державної влади»³¹⁹. Тож з цих міркувань судді доходять висновку, що декомунізація є конституційною.

Насамкінець, надаючи правову оцінку прагненням партій закріпити за Україною статус позаблокової та нейтральної держави, суд знову акцентував на тому, що ця позиція *суперечить Конституції України*. Так, у преамбулі Основного Закону передбачено, що «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і *незворотність європейського та євроатлантичного курсу України*», Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей – приймає цю Конституцію – Основний Закон України. До повноважень Верховної Ради України належить, серед іншого, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 5 ч. 1 ст. 85). Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч. 3 ст. 102). Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 1-1 ст. 116). Тож Восьмий апеляційний адмінсуд дійшов висновку, що на рівні Конституції прямо і чітко визначено євроінтеграційний курс України. Відповідно, наміри проросійсько орієнтованих партій ідуть врозріз із цією політикою держави. Ці позиції суд висловив у рішенні

318 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 16.07.2019 у справі № 1-24/2018(1919/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text>

319 Там само. П. 15 мотивувальної частини рішення.

від 14.06.2022 у справі № П/857/2/22³²⁰ та від 08.06.2022 у справі № П/857/12/22³²¹.

Також, орієнтуючись на практику Європейського суду з прав людини³²² (далі – *ЄСПЛ*), Восьмий апеляційний адміністративний суд висловив позицію, що до визначення сутнісного змісту функціонування політичних партій необхідно підходити комплексно, а тому *програма не є єдиним орієнтиром для встановлення істинних намірів та цілей діяльності політсил*. Тож, цитуючи рішення ЄСПЛ у справі «*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*»³²³, суд зазначив:



[...] програма політичної партії не є єдиним критерієм визначення її цілей та намірів; зміст програми повинен порівнюватися з діями лідерів партії та позиціями, які вони відстоюють. Р азом ці дії та позиції можуть бути доречними в провадженні про розпуск політичної партії, оскільки вони можуть розкрити її дійсні цілі та наміри.

Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду у справі № П/857/9/22³²⁴

Аналогічна позиція міститься у рішеннях суду від 14.06.2022 у справі № П/857/4/22³²⁵ та від 13.06.2022 у справі № П/857/3/22³²⁶.

320 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/2/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837691>.

321 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 08.06.2022 у справі № П/857/12/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694066>.

322 Наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*» від 30.06.2009 (заяви №№ 25803/04, 25817/04), § 80. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475>.

323 Рішення ЄСПЛ у справі «*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*» від 13.02.2003 (заяви №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 та 41344/98), § 101. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>.

324 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/9/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818399>.

325 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14.06.2022 у справі № П/857/4/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818413>.

326 Рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13.06.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818314>.

Діяльність партій, пов'язана з використанням символіки комуністичного тоталітарного режиму

Безпосередньо на існуванні цієї проблеми було наголошено у рішенні суду щодо діяльності Робітничої партії України (марксистсько-ленінської). Ця партія продовжувала існувати до 2022 року, незважаючи на те, що ще 2015 року Верховна Рада прийняла Закон³²⁷, який *на нормативному рівні встановлював заборону на пропаганду та використання символіки комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні*. Крім того, ця заборона була встановлена з огляду на вимоги низки міжнародно-правових актів – резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Європейського Парламенту, Спільної заяви Генеральної Асамблеї ООН та декларації Європейського Парламенту³²⁸.

Крім того, пряма заборона на використання цієї символіки у назві, програмі та цілях політичних партій була закріплена у нормах Закону «Про політичні партії в Україні» (ст.ст. 5, 9).

Однак Робітничая партія України (марксистсько-ленінська) не привела своє найменування у відповідність із законом.

Також використання комуністичної символіки було зафіксовано і у діяльності представників Соціалістичної партії України, і в назві партії та діяльності Комуністичної партії України. Ці підстави слугували додатковою аргументацією на користь вимоги Міністерства юстиції заборонити діяльність цих партій.

Отже, Восьмий апеляційний адмінсуд констатував явне порушення цими партіями законодавства, яке регламентує вимоги до утворення та функціонування політичних партій на території України.

327 Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

328 Наприклад, це резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1096 (1996) від 27.06.1996 щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів, № 1481 (2006) від 26.01.2006 щодо необхідності міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів, № 1495 (2006) від 12.04.2006 щодо боротьби з відродженням нацистської ідеології, № 1652 (2009) від 29.01.2009 щодо відношення до пам'яток, що мають суперечливу історичну інтерпретацію у державах – членах Ради Європи, резолюція Парламентської Асамблеї ОБСЄ SC (09) 3 R від 29.06–03.07.2009 щодо неприпустимості звеличення тоталітарних режимів, відкриття історичних та політичних архівів, вивчення тоталітарної спадщини та підвищення поінформованості громадськості, декларація Європейського Парламенту від 23.09.2008 щодо проголошення 23 серпня Днем пам'яті жертв сталінізму і нацизму, резолюція Європейського Парламенту від 23.10.2008 в пам'ять про Голодомор – штучний голод в Україні 1932–1933 років, резолюція Європейського Парламенту від 02.04.2009 щодо європейської свідомості та тоталітаризму, Спільна заява з нагоди 70-х роковин Голодомору – Великого голоду 1932–1933 років в Україні, прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН.

Зважаючи на існування цих обставин, Восьмий апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції дійшов висновку, що *в умовах прямої військової агресії з боку російської федерації діяльність проросійських партій створює реальні загрози для територіальної цілісності та національної безпеки України* через демонстрацію проявів колабораціонізму, насильства, поширення відомостей про виправдування та заперечення збройної агресії РФ проти України³²⁹. З огляду на ці міркування у всіх 17 справах суд постановив, що діяльність проросійсько орієнтованих партій має бути заборонена.

3. Оскарження заборони проросійських партій в апеляційному порядку

Рішення суду першої інстанції були негативно сприйняті представниками окремих партій. Зокрема, станом на березень 2023 року із 17 політичних партій, чия діяльність була визнана такою, що підлягає забороні, вісім партій вирішили подати апеляційні скарги. До цих партій належать: Союз лівих сил, «Соціалісти», Соціалістична партія України, «Опозиційна платформа – за життя», Партія Шарія, Прогресивна соціалістична партія України, «Щаслива Україна» та Комуністична партія України.

Однак остаточні рішення Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду прийняв лише у шести справах. У двох випадках апеляційні провадження за апеляційними скаргами політичних партій були закриті. Це стосується Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України.

Так, у випадку Соціалістичної партії України Верховний Суд постановив закрити апеляційне провадження³³⁰, адже апеляційну скаргу подав М.І. Садовий, питання про права та обов'язки якого не вирішувалося у рішенні суду першої інстанції.

Що стосується Комуністичної партії України, то спочатку апеляційна скарга П.М. Симоненка була залишена без руху через її недоліки³³¹. А потім колегія

329 Наприклад, рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16.06.2022 у справі № П/857/1/22, від 08.06.2022 у справі № П/857/12/22, від 05.07.2022 у справі № 826/9751/14, від 21.02.2023 у справі № П/857/1/23.

330 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.10.2022 у справі № П/857/10/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106867936>.

331 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.10.2022 року у справі № 826/9751/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106868109>.

суддів постановила взагалі закрити провадження³³², оскільки у відведений 10-денний строк скажчик не усунув недоліки апеляційної скарги і не надав жодних документів.

У всіх інших шести справах Верховний Суд повністю підтримав рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду і постановив, що заборона діяльності політичних партій є правомірною та виправданою в умовах збройної агресії рф.

Досліджуючи питання можливості застосування такого заходу впливу, Верховний Суд звертається до положень Керівних принципів щодо регулювання політичних партій (друга редакція) ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії, прийнятих Венеційською комісією на її 125-му пленарному онлайн-засіданні 11-12 грудня 2020 року³³³. Цей акт наголошує, що «заборона утворення політичної партії або розпуск політичної партії є крайніми санкціями і повинні застосовуватися лише у виняткових випадках при чітко визначених умовах... Держава повинна довести існування «нагальної суспільної потреби» і «відповідних та достатніх» підстав». Така позиція висловлена у постанові ВС від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22³³⁴.

Водночас ВС, надаючи оцінку рішенням суду першої інстанції, звернув увагу на існування додаткових підстав, які підтверджують нагальну необхідність заборони цих партій. Тож фактично до переліку умов, що беззаперечно вказують на потребу у застосуванні цього заходу, було додано ще два пункти:

- 1) ідеологічна спорідненість політики проросійських партій в Україні з політикою російського агресора;
- 2) загроза безпеці держави в умовах інформаційної війни.

332 Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.11.2022 у справі № 826/9751/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107571334>.

333 Guidelines on Political Party Regulation were approved by the Council for Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and adopted by the Venice Commission at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

334 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>.

Розглянемо детальніше мотивацію Верховного Суду щодо кожної з цих умов.

Ідеологічна спорідненість політики проросійських партій в Україні з політикою російського агресора

Колегія суддів Верховного Суду зазначає, що висловлюванням членів партій притаманна українофобська тональність, спосіб подачі інформації має ознаки маніпулювання та спрямований на дискредитацію і піддрив авторитету державних органів, поширення недовіри і зневіри до державної влади в Україні. Тож риторика цих партій містить намагання нав'язати ущербність і неспроможність української держави існувати і зорієнтована на розпалювання ворожнечі і розкол всередині суспільства³³⁵.

Верховний Суд провів паралель між висловлюваннями проросійських партій в Україні та риторикою російських медіа, які послідовно нав'язували і формували наратив про «недодержаву» Україну. Крім цього, аналогічну позицію висловлює політичне і військове керівництво росії, яке відверто й публічно заявляє про необхідність «денацифікації» України³³⁶. На існуванні цієї обставини ВС наголосив у постановвах від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22³³⁷, від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22³³⁸ та від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22³³⁹.

“ [...] дії та виступи, які належать ПП «ІНФОРМАЦІЯ_62» та її лідерам, членам, загалом дають чітке уявлення про авторитарну модель суспільства, пов'язану з «русским міром», яку вони пропагують, що є несумісним з концепцією «демократичного суспільства».

Постанова Верховного Суду у справі № П/857/8/22³⁴⁰

335 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.

336 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>.

337 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.

338 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>.

339 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123>.

340 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.

З огляду на цей факт суд дійшов висновку, що заборона діяльності таких партій в умовах воєнного стану має на меті завадити зусиллям, спрямованим на розкол українського суспільства та підштовхування до співпраці з ворогом.

Загроза безпеці держави в умовах інформаційної війни

Згідно зі Стратегією інформаційної безпеки, затвердженою Указом Президента України від 28.12.2021 № 685/2021³⁴¹, інформаційна безпека України є складовою частиною національної безпеки України, для забезпечення якої необхідно протидіяти дезінформації та інформаційним операціям, насамперед держави-агресора.

У своїх постановках Верховний Суд також неодноразово підкреслював, що збройна агресія росії проти України супроводжується інформаційною війною. Такі дії з боку рф мають на меті вплинути на політичну ситуацію в Україні та морально-психологічний стан українців і зменшити їхній опір ворогу. Поширення недостовірної, перекрученої інформації, яка дискредитує державні органи, є одним зі способів такої війни.

“Політична партія, яка зареєстрована в Україні, і створена, як вимагається Законом, з метою формування і вираження політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах (в Україні), однак яка в дійсності сповідує і пропагує антиукраїнські (проросійські) ідеї і сприяє таким чином окупантам у втіленні їхніх намірів, становить реальну загрозу національній безпеці, конституційному ладу України, її суверенітету і територіальній цілісності.

Постанова Верховного Суду у справі № П/857/7/22³⁴²

У цьому контексті ВС особливо наголосив, що проросійська риторика як елемент інформаційної війни має визнаватися достатньою підставою для заборони діяльності партій незалежно від того, хто з членів цих партій висловлює антиукраїнські позиції. Тож орієнтуючись на практику

341 Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.10.2021 «Про Стратегію інформаційної безпеки» від 28.12.2021 № 685/2021.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>

342 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200>.

Європейського суду з прав людини³⁴³, Верховний Суд вкотре наголосив, що «лише статут і програма політичної партії не можуть вважатися єдиним критерієм для визначення її цілей і намірів. Зміст програми необхідно порівнювати з діями лідерів і членів партії та позицією, яку вони відстоюють»³⁴⁴.

Колегія суддів додатково вказує, що заяви керівників партії та осіб, яких вона висунула кандидатами на виборах, можна беззаперечно приписати партії загалом.

“ Публічна діяльність партійців, особливо тих, які займають керівні, провідні позиції в партії або є її загальноновизнаними ідейними лідерами, [...] «звужує» їхній приватний простір, що закономірно, але й покладає [на цих партійців] додаткову відповідальність за свої вчинки, а надто за свої ідеї та заклики, проголошені у публічному просторі.

*Постанова Верховного Суду у справі № П/857/1/22*³⁴⁵

Це пояснюється тим, що лідер партії залишається ним незалежно від того, який ресурс він використовує для поширення своїх поглядів серед населення і в який період доби він виступає. Тому висловлювання ідейного лідера партії чи офіційного керівника партії щодо подій у державі **відображають не просто особисту думку (суб'єктивні, оціночні висловлювання) таких осіб, але й позицію партії загалом**³⁴⁶. Таку позицію ВС пояснює тим, що партія — це не «фікція», а спільнота громадян-одномумців, прихильників певної загальнонаціональної програми, вчинки і публічні висловлювання яких і дають розуміння, в чому полягає діяльність утвореної ними політичної партії й на які реальні цілі вона спрямована³⁴⁷.

343 Наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «Herri Batasuna and Batasuna v. Spain» від 30.06.2009 (заяви №№ 25803/04, 25817/04). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475>.

344 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.

345 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>.

346 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 року у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>.

347 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123>.

Також, обґрунтовуючи потенційні та реальні ризики від проросійсько орієнтованої риторики, Верховний Суд у низці справ наголосив, що «агресивне несприйняття Української держави, заперечення [...] всього українського, яке донедавна озвучувалося і пропагувалося в медійному просторі, зокрема й в Україні, переросло зрештою у повномасштабну війну проти України, яка триває й дотепер». Такі висновки Верховний Суд зробив у постановках від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22³⁴⁸, від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22³⁴⁹ та від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22³⁵⁰.

*До того ж російська війна в інформаційному просторі зорієнтована винятково на формування суспільної думки про неминучу поразку України та необхідність примирення з росією на вигідних їй умовах, аж до повної втрати Україною суверенітету і незалежності*³⁵¹.

Отже, сама можливість проросійських партій як політичної одиниці впливати на політичні процеси, а також брати в них участь, поширюючи, по суті, проросійську ворожу пропаганду, становить реальну загрозу національній безпеці, незалежності і територіальній цілісності України³⁵². Тож в умовах інформаційно-психологічних операцій в межах гібридної війни з боку держави-агресора застосування заборони партій є цілком законним і пропорційним.

348 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058>.

349 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460>.

350 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>.

351 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123>.

352 Аналогічна позиція висловлена у постановках Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22, від 15.09.2022 у справі № П/857/8/22 та від 29.09.2022 у справі № П/857/7/22.

Зрештою, оцінюючи правомірність заборони партій в умовах воєнного стану, Верховний Суд висловив правову позицію, яка зводиться до такого:

“

[...] у той час, коли Збройні Сили України, виконуючи свій конституційний обов'язок, боронять від російських окупантів територіальну цілісність і недоторканність України та її суверенітет, демократичні інституції теж мають проявити свою «войовничість», але вже на правовому полі. Захист державного суверенітету і територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу від впливу політичних партій, які реалізують ідеологічні та політичні наративи агресора, становить таку нагальну суспільну потребу з метою захисту демократичного суспільства та захисту прав і свобод громадян.

Постанова Верховного Суду у справі № П/857/1/22³⁵³

Важливо також звернути увагу, що у цьому рішенні Верховний Суд активно апелює до політичних моментів під час обґрунтування необхідності заборонити діяльність проросійських партій. З одного боку, врахування політичного контексту неспровокованої збройної агресії РФ проти України на час прийняття рішення у справі цілком логічне. Зокрема, це пояснюється існуванням реальної загрози територіальній цілісності та суверенітету для держави. З іншого боку, такий стиль судової аргументації не є типовим для класичного розгляду кейсів. Однак враховуючи екстраординарні умови функціонування країни у період воєнного стану, акцентуація на політичних моментах є загалом виправданою. Серед іншого, такий підхід узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини у справах, які стосуються прийняття рішення в умовах збройної агресії. Наприклад, у справі «*Chiragov and others v. Armenia*» ЄСПЛ зазначив, що, *ухвалюючи рішення, потрібно також брати до уваги як загальний, так і політичний контексти*³⁵⁴.

353 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 06.09.2022 у справі № П/857/1/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240>.

354 Рішення ЄСПЛ у справі «Chiragov and others v. Armenia» від 16.06.2015 (заява № 13216/05). П. 116. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-155353>.

Аналіз судової практики вказує, що у цій категорії справ Верховний Суд під час аргументації та тлумачення умов застосування Закону про заборону проросійських партій використовує формулювання, які є маркерами політичного (наприклад, щодо «войовничості» демократичних інституцій, у процесі тлумачення сутності політичних партій, застосування комплексного підходу до визначення намірів і цілей діяльності партій, умов публічної діяльності, ролі та ступеня відповідальності керівників і лідерів партій тощо). Саме такі позиції Верховного Суду є яскравим проявом судового впливу, який відображає активну роль органів судової влади у процесі визначення меж і підстав функціонування політико-правових інституцій.

Постанови Верховного Суду у цій категорії справ є остаточними та більше не підлягають оскарженню. Відповідно, реформа щодо заборони діяльності проросійських партій в Україні була повністю підтримана судами. Це довело її безпечелітній важливість та необхідність в умовах повномасштабного вторгнення рф.

4. Виявлені проблеми у процесі розгляду судових справ

Незважаючи на те, що загалом рішення щодо заборони проросійських партій в Україні були однотайними, все ж апеляційний перегляд виявив кілька спірних моментів, притаманних цьому процесу. Зокрема, так було у двох випадках, коли Верховний Суд розглядав справи щодо партії «Соціалісти» та Прогресивної соціалістичної партії України.

Перше зауваження стосувалося того, що *суд першої інстанції, тобто Восьмий апеляційний адміністративний суд, порушив процедуру розгляду та прийняття рішення у справі*. Так, Верховний Суд зазначив, що докази на підтвердження антиукраїнської позиції партії «Соціалісти» надійшли до суду після проголошення вступної та резолютивної частин, але до складення повного тексту рішення. Це дало підстави суддям Верховного Суду зробити висновок, що при прийнятті оскаржуваного рішення такі докази судом першої інстанції не досліджувались і в тексті судового рішення не відображені³⁵⁵. Тож у цьому випадку Восьмий апеляційний адмінсуд порушив вимоги процесуального закону у ході судового розгляду.

Другий проблемний момент полягав у тому, що, на переконання суддів ВС, *рішення суду першої інстанції іноді ґрунтувалися на припущеннях*

355 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058>.

і не були підтверджені належними доказами. Такі зауваження були висловлені у процесі апеляційного перегляду справ щодо партії «Соціалісти» та Прогресивної соціалістичної партії України. Обґрунтовуючи цей висновок, суд зазначив, що копії листів СБУ, які наводять перелік фактів, що свідчать про антиукраїнську діяльність партій, містили нечіткі конструкції та формулювання (наприклад, «існує вірогідність»). Тож такі документи не є письмовими доказами, оскільки безпосередньо не підтверджують викладені у них дані, а містять лише посилання на відповідну інформацію у відкритих джерелах³⁵⁶. Хоча така позиція прослідковується не у всіх рішеннях Верховного Суду. В інших чотирьох випадках (щодо партій Союз лівих сил, «Опозиційна платформа – за життя», та «Щаслива Україна» та Партії Шарія) ВС окремо не наголошував на цьому моменті.

Ще одним проявом цієї проблеми є те, що роль доказів у справах часто відігравали публікації у мережі «Інтернет», які не могли повною мірою довести факти протиправної діяльності. Надаючи оцінку цій доказовій базі, ВС наголошував, що обставини, які свідчать про «проросійське» спрямування діяльності політичної партії «Соціалісти», не визнавалися загальновідомими у судовому порядку. А тому на них не можна посылатися як на безапеляційне підтвердження окремих випадків антиукраїнської діяльності. Тож Верховний Суд неодноразово вказував у тексті постанови, що *«ризика повинні бути підтверджені конкретними належними та допустимими доказами»*³⁵⁷. Тому в цьому випадку суд відхилив ці докази, але прийняв рішення про заборону партій на підставі інших наявних доказів у справі.

Отже, загалом цей процесуальний недолік не перешкодив судам визнати партії такими, що пропагують проросійські позиції, чим становлять реальну небезпеку для незалежності й територіальної цілісності України.

356 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27.09.2022 у справі № П/857/5/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123>.

357 Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.09.2022 у справі № П/857/3/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058>.

5. Реакція на судову заборону діяльності проросійських партій

Постанови Верховного Суду повністю підтвердили правильність державної політики щодо заборони діяльності проросійських партій в Україні. Тож на цьому парламентарі вирішили не зупинятися. У продовження цієї реформи через рік після повномасштабного вторгнення РФ нардепи зареєстрували у Верховній Раді законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою)» від 06.03.2023 № 9081³⁵⁸.

Мета цього проекту — заборонити балотуватися до рад усіх рівнів та Верховної Ради України представникам проросійських партій, діяльність яких заборонена за рішенням суду.

Передбачається, що така заборона має діяти протягом 10 років з моменту припинення або скасування воєнного стану в Україні. У випадку прийняття законопроекту відповідні зміни та доповнення будуть внесені до Виборчого кодексу України³⁵⁹ та Закону «Про Центральну виборчу комісію»³⁶⁰.

Водночас до ВРУ також було подано альтернативний законопроект № 9081-1³⁶¹. Автори цього акта пропонують більш жорстко підійти до питання обмеження діяльності проросійських партій в Україні. Зокрема, суб'єкти законодавчої ініціативи вважають, що заборона має поширюватися не лише на партії, що були заборонені судом після 24 лютого 2022 року. Санкція має стосуватися також тих партій, які діяли ще на момент 19 лютого 2014 року, коли фактично почалася тимчасова окупація російською федерацією окремих територій України. Цей проект ще не розглянутий ВРУ.

358 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою) від 06.03.2023 № 9081. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41482>.

359 Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

360 Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>

361 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена відповідно до Закону від 07.03.2023 № 9081-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41499>.

У порівнянні з іншими законопроєктами ці два акти є більш чіткими та прогресивними, адже вони опираються на факт постановлення остаточних рішень судів про заборону проросійських партій. Проєкти, подані раніше, цю особливість не враховують.

Наприклад, схожий за суттю урядовий законопроєкт № 7476³⁶² щодо заборони партій (але без орієнтації на судову заборону) було зареєстровано у парламенті ще влітку 2022 року. Відмінність цього акта також полягає у тому, що він спрямований на врегулювання наслідків заборони діяльності проросійських партій лише для депутатів місцевих рад. Водночас його розгляд у парламенті супроводжується певними труднощами. Навіть після звернення 150 депутатів до спікера Верховної Ради з вимогою невідкладно розглянути підтриманий комітетом законопроєкт станом на серпень 2023 року (тобто більш ніж через рік після реєстрації) голосування за законопроєкт у першому читанні так і не відбулося.

Крім того, на розгляді у парламенті все ще перебуває низка інших законопроєктів, які мають на меті врегулювати питання очищення влади від проросійських політичних сил. До цього переліку належать проєкти законів № 7318³⁶³, № 7318-1³⁶⁴, № 8089³⁶⁵, № 8345³⁶⁶ та проєкт постанови № 7694³⁶⁷. Однак деякі законопроєкти все ж не отримали схвалення парламенту та були відхилені. Це проєкти № 7476-1, № 7476-2, № 7476-3.

Загалом органи державної влади досить відповідально підходять до питання максимального обмеження подальшого політичного впливу проросійських партій. Про це свідчить велика кількість законодавчих ініціатив. Однак положення значної кількості з цих законопроєктів викликають застереження.

362 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад від 20.06.2022 № 7476. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39839>.

363 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від засновників та членів антиукраїнських політичних партій від 26.04.2022 № 7318. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39484>.

364 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від проросійських політичних партій від 06.05.2022 № 7318-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39542>.

365 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення юридичних наслідків для статусу народного депутата України, депутатів місцевих рад у зв'язку із ухваленням судом рішення про заборону політичної партії від 29.09.2022 № 8089. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40556>.

366 Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення державного суверенітету в умовах воєнного стану від 10.01.2023 № 8345. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41129>.

367 Проєкт Постанови про дострокове припинення депутатських повноважень деяких народних депутатів України від 24.08.2022 № 7694. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40277>.

По-перше, будь-які спроби обмежити пасивне виборче право, закріплене у ст. 38, 76 та 103 Конституції, на рівні закону, є очевидно неконституційним. *По-друге*, будь-яка юридична відповідальність особи повинна мати індивідуальний, а не колективний характер. Ця імперативна вимога знову ж таки знайшла втілення на найвищому – конституційному – рівні (ст. 61 Основного Закону). Насамкінець положення Конституції передбачають, що ніхто не може бути обмежений у правах за належність до політичних партій (ч. 4 ст. 36). Тому сам факт причетності особи до партій, члени яких сповідують проросійські позиції, без доведення вини кожної конкретної особи буде розцінюватися як суттєве порушення конституційних приписів. З огляду на ці міркування зазначені вище законопроекти, як і інші, подібні до них за ідеєю, не можуть бути підтримані у правовій конституційній державі. Водночас потрібно розробити додаткові процесуальні норми, які б дозволили ефективно притягати до юридичної відповідальності (у тому числі щодо позбавлення виборчих прав) колаборантів та пособників агресора.

Разом з тим громадянське суспільство також активно підтримує ідею позбавити депутатів із проросійських партій представницьких мандатів.

Це підтверджується результатами соціологічного опитування, яке проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» імені Лька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова наприкінці грудня 2022 року³⁶⁸.

Так, отримані дані засвідчили, що:

14% українців виступають за дострокове позбавлення повноважень політиків від проросійських партій;

10,5% – за дострокове позбавлення повноважень і заборону балотуватися знову;

11% – за проведення люстрації та заборону обіймати державні посади;

17% українців вимагають від правоохоронців розслідувати діяльність кожного окремо і перевірити на факти держзради;

39% опитаних виступили за все перелічене вище.

368 Українці – за дострокове позбавлення повноважень депутатів проросійських партій – Рух ЧЕСНО, 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5448/>.

Показовим є факт, що лише 3% респондентів погодилися з думкою про те, щоб надати депутатам заборонених партій можливість допрацювати до наступних виборів.

Отже, у суспільстві прослідковується повна підтримка політичного курсу держави на усунення проросійсько орієнтованих політиків та їх партій від будь-якого впливу на сферу прийняття рішень.

Водночас представники громадськості все ж критично поставилися до окремих аспектів процесу судового розгляду справ про заборону проросійських партій.

Наприклад, громадські активісти та журналісти висловили застереження, що судові процеси були непрозорими. Більшість судових засідань проходили за зачиненими дверима. Причини цього представники судової влади обґрунтовували потребою дотримуватися ковідних обмежень. Однак громадський сектор бачить у цьому інші підстави. Представники громадських організацій припускають, що це відбувалося через побоювання оприлюднення фактів, які були б комусь незручними, якщо б стали надбанням громадськості. Інше припущення полягало у тому, що можлива причина недопуску громадськості до зали судових засідань була пов'язана зі слабкою доказовою базою. Експерти зазначають, що така організація судових процесів може отримати критичні відгуки з боку інституцій Європейського Союзу³⁶⁹.

Також в експертному середовищі висловлюються позиції, що, крім заборони проросійських партій, *мав би бути розроблений механізм заборони діяльності і проросійських громадських організацій*. Особливо небезпечним у цій ситуації є те, що деякі з таких ГО отримують пряме фінансування з росії³⁷⁰. Тож в умовах війни ці структури можуть і надалі вести пропагандистсько-інформаційну роботу на користь країни-агресора.

369 Заборона проросійських партій: безпека країни чи імітація бурхливої діяльності? 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/zaborona-rosiya-partiyi-viyna-okupatsiya/31909540.html>.

370 «Україна має поставити жирну крапку в забороні проросійських партій та громадських об'єднань», – голова КВУ. 2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/ukraina-maie-postavyty-zhyrnu-krapku-v-zaboroni-prorosiysskykh-partiy-ta-hromadskykh-ob-iednan-holova-kvu/>.

6. Висновки

Процес заборони проросійських партій в Україні довів, що в умовах збройної агресії РФ судова система відіграла важливу роль у протидії деструктивному впливу ворога. Оперативне реагування парламенту на нові виклики дало змогу в перші місяці повномасштабного вторгнення розширити підстави та спростити порядок ініціювання заборони політичних партій у судовому порядку.

Цей кейс є яскравим прикладом поєднання політичного та правового контекстів прийняття судами рішень. Незважаючи на те, що класичний порядок розгляду справ не передбачає апелювання до політичних аспектів, а зобов'язує суд приймати рішення винятково у межах правової норми, водночас у цій категорії справ політичний підтекст відіграє особливу роль. Проросійсько орієнтовані партії існували у політичній системі України задовго до початку повномасштабного вторгнення, однак саме з відкритою збройною агресією активно постало питання обмеження впливу цих партій на політичне життя країни. Значна роль представників цих політичних сил у роботі інституцій, які відповідальні за прийняття стратегічних рішень, зумовила нагальну потребу у забороні діяльності проросійських партій саме в умовах війни. І суди активно сприйняли і ретранслювали цей контекст на сферу прийняття рішень.

Втілюючи цю заборону на практиці, Восьмий апеляційний адміністративний суд і Верховний Суд одностайно засудили антиукраїнську діяльність проросійських політичних сил та їх лідерів. Загалом рішеннями Восьмого апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції було заборонено діяльність 17 політичних партій: Опозиційного блоку, «Соціалісти», «Справедливості та розвитку», «Наші», «Держава», Блоку Володимира Сальдо, Соціалістичної партії України, «Ліва опозиція», Партії Шарія, Союзу лівих сил, «Опозиційна платформа – За життя», Прогресивної соціалістичної партії України, «Русь Єдина», «Щаслива Україна», Робітничої партії України (марксистсько-ленінської), Комуністичної партії України та Партії регіонів. Небезпеку від проросійської орієнтації шести з цих партій підтвердив і Верховний Суд у порядку апеляційного перегляду цієї категорії справ.

Важливо зазначити, що список проросійських партій, які підлягали забороні у судовому порядку, не був статичним. З попередньої кількості в 11 партій, які були спершу ідентифіковані РНБО як загроза для національної безпеки, цей список з ініціативи Мініюсту згодом став суттєво розширюватися і у кінцевому підсумку налічує 17 політичних партій. Цей факт вкотре свідчить про присутність політичних елементів у процесі заборони партій, адже діяльність кожної з політичних сил оцінювалася винятково в контексті збройної агресії з боку РФ.

Загалом суди постановили, що нагальна необхідність заборонити діяльність цих партій в Україні пов'язана з існуванням таких підстав:

- 1) діяльність партій, чиї статuti та програми містять антиукраїнські позиції та суперечать нормам законодавства України;
- 2) діяльність партій пов'язана з використанням символіки комуністичного тоталітарного режиму;
- 3) прослідковується ідеологічна спорідненість політики проросійських партій в Україні з політикою російського агресора;
- 4) діяльність цих партій становить реальну загрозу для безпеки держави в умовах інформаційної війни.

Крім того, важливим аспектом під час розгляду цього кейсу стало те, що суди активно долучилися до тлумачення умов та підстав функціонування політичних партій як політико-правового інституту. Зокрема, це проявилось у тому, як суди підходили до питання визначення сутності політичної партії, ролі їх керівників та лідерів як виразників провідних ідей і цілей діяльності партій, як характеризували вплив публічних висловлювань партійців на ступінь відповідальності партії загалом та визначали ступінь «войовничості» демократичних інституцій. Фактично, вкладаючи у текст постанов такі позиції, Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою, який відповідає за єдність і сталість судової практики, розробив нові положення судової доктрини про підстави для заборони діяльності політичних партій. І ця доктрина суттєво спирається на політичний контекст. Така активна роль судів у тлумаченні умов застосування правових норм і є класичним проявом судового впливу, адже визначає додаткові доктринальні межі та підстави функціонування політико-правових інституцій.

Загалом же судове оскарження довело, що в умовах прямої військової агресії з боку російської федерації заборона подальшої діяльності проросійських партій є цілком законним і пропорційним заходом. Це пояснюється з огляду на ступінь загрози, яку становлять представники цих партій, здійснюючи вплив на загальну суспільно-політичну думку українців.

Однак процес судового розгляду не був позбавлений недоліків. Зокрема, Верховний Суд виявив, що іноді суд першої інстанції допускав порушення процедури розгляду та прийняття рішення у справі, а також опирався у своїх рішеннях на обставини, які не були підтверджені належними доказами. Крім того, суди не завжди забезпечували можливість громадськості бути присутньою на засіданнях.

Проте загалом судові рішення у цій категорії справ засвідчили, що держава обрала правильний вектор реформування суспільних відносин. Успіх цієї процедури пов'язаний насамперед з її належним дизайнуванням на рівні нормопроектування, що відповідає викликам сучасності. До того ж на нормозастосовному рівні єдність позицій судів щодо заборони партій забезпечувалася не лише нормативно-правовим підґрунтям, але і врахуванням політичного контексту під час прийняття рішень. Комплексне врахування цих факторів сприяло тому, що заборона проросійських партій була проведена відносно швидко та на достатньо високому організаційному рівні. Тож цей успішний приклад може стати орієнтиром для розробки дизайну схожих реформ/процедур у майбутньому.

Вплив рішень Конституційного Суду України на дизайнування реформ

1. Рішення Конституційного Суду України як прояв судового активізму в українському контексті

Як було зазначено вище, у країнах континентальної системи права, зокрема й в Україні, суди загальної юрисдикції не наділені таким широким колом повноважень, який би давав їм змогу безпосередньо здійснювати вплив на політику держави³⁷¹. У зв'язку з цим можна говорити про те, що судам загальної юрисдикції функція судового активізму притаманна в дещо звуженому вигляді. Однак це зовсім не означає, що в українській правовій системі активна роль суду в реалізації реформ обмежується лише сферою діяльності цих судів.

Феномен судового активізму в українських реаліях більш повно проявляється у діяльності Конституційного Суду України, який уповноважений тлумачити норми Основного Закону та скасовувати дію тих норм законодавства, насамперед законів, які не відповідають Конституції України.

Форми практичного втілення судового активізму у діяльності КСУ було охарактеризовано в окремій думці судді В.В. Лемака у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підп. 17 п. 10 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22.07.2020 № 641 зі змінами³⁷².

371 Детальніше в інших розділах.

372 Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Ухвали про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підп. 17 п. 10 постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22.07.2020 № 641 зі змінами, постановленої 25.05.2021 № 2-уп/2021, розд. IV «Судова стриманість» чи «судовий активізм». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb02d710-21#Text>

Отже, відповідно до цього документа, зазвичай судовий активізм в Україні проявляється у таких формах:

- ▶ вирішення справи безпосередньо на підставі виявленого розуміння Конституційним Судом принципів Конституції України;
- ▶ еволюційний розвиток Конституції України у світлі сьогодення,
- ▶ зокрема виведення «нових прав людини»³⁷³;
- ▶ покладення на державу нового позитивного обов'язку, що тяг би значні фінансові збитки;
- ▶ відступ від попередніх юридичних позицій Конституційного Суду України;
- ▶ ухвалення рішення за відсутності чітких правових стандартів судового розгляду, тобто всупереч класичному змісту доктрини «політичного питання»³⁷⁴.

373 Каталог прав людини (тобто їх перелік та категоризація) має динамічний характер, а тому з розвитком суспільних відносин «кількість» прав людини невинно зростає. Відповідно, це приводить до виникнення «нових прав», які спочатку не були передбачені нормотворцями у текстах Конституції та інших нормативно-правових актів. Тож Конституційний Суд України уповноважений дещо розширено тлумачити норми законодавства, щоб це тлумачення охоплювало останні тенденції з виокремлення «нових» конституційних прав і свобод людини і громадянина.

374 Доктрина «політичного питання» полягає у тому, що суди з огляду на свою аполітичність не повинні вирішувати справи, в яких порушуються політичні питання. Це пояснюється тим, що прерогатива на вирішення таких питань належить політичним гілкам влади, якими є законодавча та виконавча. Однак феномен судового активізму в діяльності КСУ доводить, що іноді допускаються винятки з цього правила.

2. Роль КСУ у процесі оцінки конституційності реформ

На відміну від парламенту, який у процесі розробки реформ виступає у ролі «позитивного правотворця», Конституційний Суд України нерідко виконує функцію «негативного правотворця»³⁷⁵. Це можна пояснити тим, що дизайнери реформ не завжди якісно працюють над розробкою нормативно-правових актів, а тому їхні законодавчі напрацювання можуть викликати сумніви у конституційності. Тож для перевірки того, чи відповідає нормативне забезпечення реформи вимогам Основного Закону, зацікавлені суб'єкти можуть використовувати три інструменти – конституційне подання, конституційне звернення та конституційну скаргу. У межах досліджуваних кейсів органи державної влади та приватні особи пріоритетно застосовують дві форми звернення до КСУ, а саме: конституційне подання та конституційну скаргу. Особливо активно ці інструменти використовують особи, які відчували на собі «негативні» наслідки реформ (наприклад, були звільнені з посад чи їх діяльність була заборонена).

Аналіз змісту оскаржуваних законів дає підстави зробити висновок, що причини звернень до КСУ досить часто пов'язані саме з недосконалою роботою ВРУ на етапі нормопроекткування. Наприклад, типові причини оскарження конституційності дизайну реформ виникають внаслідок:

*1. Невідповідності положень закону попереднім висновкам і рішенням Конституційного Суду України*³⁷⁶

На цій обставині часто наголошують Головне науково-експертне управління (ГНЕУ) та Головне юридичне управління (ГЮУ) ВРУ, надаючи висновки до законопроектів. Так, у випадку очищення судової системи від «суддів Майдану» ГЮУ зазначило³⁷⁷, що окремі норми Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» не відповідають принципу верховенства

375 «Позитивна правотворчість» передбачає розробку нормативно-правових актів чи внесення до них змін, які не мають наслідком скасування правового акта. Тобто в результаті такої діяльності норма або набуває чинності, або продовжує діяти, але у дещо видозміненому вигляді.

«Негативна правотворчість», навпаки, полягає у винесенні судом рішення, яке тягне за собою скасування чинності нормативно-правового акта. В межах правової системи України такими повноваженнями наділений Конституційний Суд України, який, визнаючи певні положення законодавства неконституційними, фактично скасовує їх дію.

376 Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України. Часопис Парламент. 2016. № 4. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Parlament-4-4.pdf>.

377 Зауваження Головного юридичного управління від 08.04.2014. URL: <http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=6pf3511=50133&pf35401=297224>.

права, що суперечить положенням низки рішень Конституційного Суду України (зокрема, це рішення від 23.12.1997 № 7-зп, від 22.09.2005 № 5, від 29.06.2010 № 17, від 11.10.2011 № 10).

Аналогічна ситуація мала місце і щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». У цьому випадку ГЮОУ також наголосило, що норми проекту не узгоджуються з положенням принципу юридичної визначеності, згідно з яким «юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу і Конституційний Суд України у відповідних рішеннях (рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005, від 29.06.2010 № 17-рп/2010, від 22.12.2010 № 23-рп/2010, від 11.10.2011 № 10-рп/2011 тощо)»³⁷⁸.

Однак у багатьох випадках депутати ігнорують ці зауваження, тож у фінальні версії законів все ж потрапляють норми, які суперечать положенням Конституції. Тож не дивно, що таке нормативно-правове забезпечення реформ КСУ визнає таким, що не відповідає вимогам Основного Закону. Відповідні норми законів втрачають чинність з дня ухвалення рішення КСУ.

Як наслідок, рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності законів, які лягли в основу реформ, ставлять під загрозу результати таких реформ загалом. Ба більше, визнання реформ неконституційними пов'язане з масштабнішою проблемою, адже ставить під питання компетентність та ефективність роботи депутатського корпусу, який працював над дизайном нововведень.

2. Порушення конституційної процедури розгляду та прийняття законопроекту

Ця підстава також є досить небезпечною для легітимності проведення реформи. Як правило, порушення визначеної Конституцією процедури розгляду, ухвалення та набуття чинності законом тягне за собою визнання неконституційності закону загалом. Водночас парламентарі все ж допускають такі порушення у своїй діяльності.

Так, наприклад, було у кейсі щодо оскарження звільнення «суддів Майдану». Після прийняття Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» **76** народних депутатів звернулися до КСУ з конституційним

³⁷⁸ Зауваження Головного юридичного управління від 18.09.2019.
URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=6pf3511=662666&pf35401=500761>.

поданням, у якому просили визнати цей Закон неконституційним в цілому, тому що у процесі його ухвалення було не дотримано вимоги конституційної процедури. Однак у цій справі Конституційний Суд відмовив у відкритті конституційного провадження, адже, на думку Суду, автори подання не навели необхідних доказів на підтвердження факту порушення парламентарями порядку голосування³⁷⁹. Проте цей приклад є достатньо показовим у плані того, які потенційні наслідки може мати недотримання вимог розгляду та прийняття законопроекту.

3. Результати оскарження конституційності реформ у досліджуваних кейсах

Проведення майже кожної із досліджуваних реформ/процедур супроводжувалося оскарженням їх конституційності. Зокрема, так було у чотирьох випадках із п'яти. Станом на квітень 2023 року конституційні подання та конституційні скарги не подавалися тільки щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій». Однак це можна пояснити тим, що ця категорія справ розглядається відносно недавно — лише з червня 2022 року. Тож найближчим часом можна очікувати звернення до Конституційного Суду зацікавлених суб'єктів, чия діяльність пов'язана із забороненими проросійськими партіями.

Що стосується спроб визнати положення законів, які супроводжували реформи/процедури очищення державної влади в Україні, неконституційними, то ситуація виглядає так: *у випадку люстрації таких намагань було щонайменше чотири*. Перше конституційне подання³⁸⁰ було подане Верховним Судом України ще 2014 року — через місяць після прийняття профільного Закону «Про очищення влади». Протягом 2015 року до КСУ надійшло ще три конституційні подання: одне — від **47** народних

379 Ухвала Конституційного Суду України від 06.07.2017 № 12-у/2017 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 76 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні».

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012u710-17#Text>

380 Постанова Верховного Суду України «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 6 ч. 1, п. 2 ч. 2, п. 13 ч. 2, 3 ст. 3 Закону України від 16.10.2014 № 1682-VII «Про очищення влади» та звернення до Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України щодо приведення у відповідність із міжнародними стандартами у галузі судочинства та свобод людини, Конституцією України, положеннями чинного законодавства України Закону України «Про очищення влади» від 17.11.2014 № 8.

URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/46.pdf>.

депутатів³⁸¹ та два – від Верховного Суду України³⁸². Переважно автори цих документів наголошують на тому, що передбачена Законом процедура люстрації порушує право громадян на рівний доступ до державної служби та конституційні принципи презумпції невинуватості й індивідуального характеру юридичної відповідальності.

Однак, незважаючи на те, що уже пройшло понад вісім років з моменту надходження до Конституційного Суду першого з цих актів і більше трьох років з моменту оприлюднення рішення ЄСПЛ у справі «*Полях та інші проти України*», *остаточні рішення по конституційних поданнях до цього часу не винесені*³⁸³. Та навіть без офіційної позиції КСУ наразі процедура люстрації безумовно визнається протиправною на рівні рішень судів загальної юрисдикції. Ця тенденція уже стала усталеною практикою.

Реформа поліції в частині переатестації особового складу теж не обійшлася без оскарження до Конституційного Суду. Зокрема, 2020 року конституційність положення п. 8 розд. XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» (щодо порядку попередження про наступне звільнення) оскаржив Бівалькевич Богдан В'ячеславович, подавши конституційну скаргу³⁸⁴ до КСУ. На відміну від кейсу по люстрації, цього разу Конституційний Суд відносно оперативно розглянув скаргу і 2021 року прийняв рішення, яким *визнав окремі аспекти атестації Нацполіції неконституційними*³⁸⁵. Водночас це рішення не визнає усю атестацію такою,

381 Конституційне подання 47 народних депутатів України від 20.01.2015 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.ч. 3, 6 ст. 1, ч.ч. 1, 2, 3, 4, 8 ст. 3, п. 2 ч. 5 ст. 5, п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про очищення влади».

URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/45.pdf>.

382 Постанова Верховного Суду України «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності положенням ч. 3 ст. 22, ч. 1 ст.ст. 38, 58, ч. 2 ст. 61, ч. 1 ст. 62, ч. 1 ст. 64 Конституції України (конституційності) ч. 3 ст. 1, п.п. 7, 8, 9 ч. 1, п. 4 ч. 2 ст. 3, п. 2 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про очищення влади»» від 16.03.2015 № 3. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/44.pdf>; постанова Верховного Суду України «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) ч. 3 ст. 4 Закону України «Про очищення влади» положенням ст. 38, ч. 2 ст. 61, ч. 1 ст. 62 Конституції України» від 25.12.2015 № 25.

URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/43.pdf>.

383 Конституційний Суд України. Конституційні подання.

URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-podannya>.

384 Конституційна скарга Бівалькевича Б.В. від 02.06.2020 № 18/221 (20) щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 8 розд. XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII.

URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_2212020.pdf.

385 Рішення Конституційного Суду України від 21.07.2021 № 4-р(II)/2021 у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 8 розд. XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p2_2021.pdf.

що порушує приписи Конституції. Йдеться лише про *порушення принципу юридичної визначеності щодо порядку попередження про звільнення*.

Так, КСУ звернув увагу, що формулювання «можливе» та «майбутнє» звільнення є неконкретними, тож не зрозуміло, який зміст законодавець вкладав у ці поняття. Тому Суд констатував, що було порушено принцип верховенства права (ст. 8 Конституції), адже процедура звільнення та переходу до Нацполіції була нечіткою, і міліціонери не могли передбачати своїх дій на підставі положення Закону через його суперечливий зміст. Також КСУ наголосив на тому, що Верховна Рада вийшла за межі своїх конституційних повноважень, бо вона не може звільняти людей з посад шляхом видання закону. Звільнення може відбуватися лише на підставі індивідуального акта.

Це рішення повинно стати орієнтиром для подальшого дизайнування реформ, які мають наслідком припинення трудових відносин працівників органів влади. Водночас практика доводить, що ВРУ вдавалася до порушення цього правила неодноразово. Наприклад, аналогічної помилки парламент припустився і під час переатестації прокурорів Генеральної прокуратури. У цьому випадку мала місце така сама ситуація — норми Закону про атестацію були нечіткими і містили ті самі положення щодо ролі парламенту у процесі звільнення. Нюанс лише полягає у тому, що на момент дизайнування цієї реформи рішення щодо атестації поліції КСУ тоді ще не прийняв. Тож парламенту не було на що орієнтуватися.

Загалом реформа прокуратури в частині переатестації супроводжувалася найбільшою кількістю звернень до Конституційного Суду з-поміж п'яти досліджених кейсів.

Так, 2020 року до КСУ було спрямоване конституційне подання 50 народних депутатів України. У цьому акті парламентарі обстоюють позицію, що прийняття Закону, який регламентував процедуру атестації, «обумовило звуження змісту та обсягу існуючих прав громадян, запровадило дуалізм правових засад організації і діяльності прокуратури України, статусу прокурорів»³⁸⁶. Крім того, реформою Генпрокуратури залишилася

386 Конституційне подання 50 народних депутатів України від 04.03.2020 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX (зі змінами). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_116_2020.pdf.

невдоволена велика кількість прокурорів, яким не вдалося успішно пройти атестацію. Тож це спричинило справжній бум звернень до КСУ: за період з початку 2020 року до липня 2023 року на адресу Суду *надійшло близько 40 (!) конституційних скарг*. Цей факт свідчить про явні проблеми з дизайнуванням реформи, адже сумніви щодо конституційності стосувалися багатьох положень профільного Закону. Однак щодо більшості з них КСУ все ж таки відмовив у відкритті конституційного провадження. Нова хвиля активності у поданні конституційних скарг розпочалася з початку 2023 року — після того, як Конституційний Суд задовольнив скаргу³⁸⁷ Василенка Сергія Миколайовича.

Подібно до рішення щодо атестації поліції, цього разу КСУ теж визнав окремі положення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» неконституційними³⁸⁸.

Зокрема, такий висновок стосувався п. 6 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення», який унормовує відносини з попередження прокурорів про можливе майбутнє звільнення з посади. Обґрунтовуючи таку позицію, Суд знову зазначив, що формулювання «можливе майбутнє звільнення» могло бути неоднозначно розтлумачене прокурорами, тож вони не мали можливості чітко передбачити юридичні наслідки та спланувати свої подальші дії. І, як було зазначено вище, парламент вийшов за межі своїх конституційних повноважень, оскільки ВРУ не може звільнити працівника, лише ухваливши закон. Звільнення є правомірним у випадку видання індивідуального акта права.

387 Конституційна скарга Василенка Сергія Миколайовича від 12.01.2022 № 18/9 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 6, абз. 1 п. 7, підп. 1 п. 19 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_9_2022.pdf.

388 Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 № 1-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 6 розд. II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-rii2023.pdf>.

Водночас ця справа стосувалася тільки випадку неподання заяви про намір взяти участь у процесі атестування. Тож атестація загалом не була визнана неправомірною. *Але наявність двох тотожних висновків КСУ щодо недоліків дизайнування реформ вказує на нагальну необхідність депутатам ознайомитися з цими рішеннями.* Парламентарі мають детально вивчити ці проблемні моменти, щоб не перетворювати їх на системні при дизайнуванні реформ у майбутньому.

Однак щодо інших конституційних скарг КСУ досі не прийняв рішення. Тож станом на квітень 2023 року на розгляді Суду ще перебувають шість скарг (від 23.09.2022 № 18/191, від 24.11.2022 № 18/226, від 17.02.2023 № 18/56, від 06.03.2023 № 18/79, від 13.03.2023 № 18/99 та від 29.03.2023 № 18/122) і згадане вище конституційне подання. Якими будуть рішення у цих справах, залишається тільки спостерігати. Водночас велика кількість оскаржень має привернути увагу органів влади, адже це тривожний дзвінок для розробників реформ.

Насамкінець кейс щодо «суддів Майдану» також не залишився поза увагою Конституційного Суду. Через три роки після прийняття профільного Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» його конституційність була поставлена під сумнів народними депутатами України. Тож 2017 року відповідне конституційне подання було спрямоване до суду конституційної юрисдикції³⁸⁹. Однак КСУ не надав оцінку положенням Закону, а відмовив у відкритті конституційного провадження³⁹⁰ з огляду на те, що саме конституційне подання не відповідало вимогам Конституції.

Водночас на цьому перелік суб'єктів, які були незадоволені нормами Закону, не закінчився. Зокрема, на неконституційності процедури перевірок та очищення органів судової влади наголошували ті судді, щодо яких постало питання про звільнення. Тож щоб утриматися на посаді, деякі судді вирішили подавати до КСУ конституційні подання. Загалом до Суду надійшло два таких акти – авторства Войнаренко Людмили Федорівни (від 03.12.2018 № 18/6519 (18)³⁹¹) та Барташук Людмили Вікторівни (від 13.05.2019

389 Конституційне подання 76 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». URL: <http://ccu.gov.ua:8080/doccatalog/document?id=290767>

390 Ухвала Конституційного Суду України від 06.07.2017 № 12-у/2017 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 76 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12_u_2017.pdf.

391 Конституційна скарга Войнаренко Л.Ф. від 03.12.2018 № 18/ 6519 (18) щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 № 1188-VII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_651918.doc.

№ 18/3120 (19)³⁹²). Ці особи наголошували на тому, що Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» прийнятий поза межами встановленої Конституцією процедури, а також містить політичні мотиви притягнення суддів до відповідальності. Однак *за цими конституційними скаргами, аналогічно до ситуації з конституційним поданням парламентарів, КСУ не прийняв рішення*, а відмовив у відкритті конституційного провадження³⁹³. Тож у підсумку усі положення Закону залишаються чинними, а процедура спеціальної перевірки щодо «суддів Майдану» вважається такою, що відповідає Конституції.

Отже, наявність значної кількості конституційних подань, конституційних скарг та конституційних звернень щодо процедури чи результатів реформ свідчить про те, що процес реформування суспільних відносин є далеким від досконалого. На жаль, ця ситуація є типовою для України. У зв'язку з цим *депутати мають звертати посилену увагу на рішення та висновки Конституційного Суду щодо якості розробки нормативно-правових актів*. Особливо це положення стосується випадків дизайнування масштабних реформ, які мають наслідком втручання у права людини.

Неврахування вимог Конституції призводить до того, що реформа втрачає свою легітимність, а органи влади, відповідальні за її розробку – суспільну довіру та статус експертів у цій сфері. Тож з метою недопущення промахів у майбутньому депутати ВРУ у своїй діяльності мають врахувати два моменти:

- ▶ *по-перше*, їм самим варто детальніше ознайомлюватися з положеннями Конституції та законів України щодо порядку підготовки, розробки та розгляду законопроекту, а також ухвалення та набуття чинності законом;
- ▶ *по-друге*, зважати на зауваження та рекомендації Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління ВРУ щодо якості підготовки законопроектів. Досить часто у цих висновках ГНЕУ та ГУЮ посилаються на недотримання вимог, встановлених у попередніх рішеннях Конституційного Суду України.

392 Конституційна скарга Барташук Л.В. від 13.05.2019 № 18/ 3120 (19) щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 4 ч. 2 ст.ст. 2, 3 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 № 1188-VII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_312019.doc.

393 Ухвала Конституційного Суду України від 19.12.2018 № 386-1(І)/2018 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Войнаренко Людмили Федорівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/386_11_2018.pdf; ухвала Конституційного Суду України від 04.06.2019 № 156-1(І)/2019 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Барташук Людмили Вікторівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/156_11_2019_.pdf.

Висновки

Проведення реформ — це завжди тривалий і складний процес, успішність якого залежить від багатьох факторів. На жаль, досвід організації реформ в Україні не завжди має позитивний характер, оскільки нерідко результати впровадження змін не задовольняють ні органи влади, ні громадськість. Фінальну крапку в дискусійному питанні щодо результативності тієї чи іншої реформи ставлять суди, які виступають арбітрами у цих спорах.

В Україні, як і в інших країнах континентальної системи, роль судів у впливі на державну політику є значно меншою, ніж у країнах англо-американської системи права (наприклад, США, Великій Британії, Канаді тощо). Зокрема, рішення українських судів загальної юрисдикції не можуть напряму скасувати положення законодавства щодо реформ. Відповідні повноваження має лише Конституційний Суд України. У зв'язку з цим в українському контексті не можна вести мову про класичний судовий активізм, який притаманний англо-американській системі права.

Водночас такий вплив все ж здійснюється, але більш опосередковано — через масове скасування рішень, прийнятих в процесі запровадження реформ на рівні індивідуального оскарження та шляхом формування судової практики розгляду цих справ на рівні постанов Верховного Суду («квазі-прецеденти»).

Фактично через таку діяльність проявляється непрямий, але дуже відчутний ефект від судових рішень, який суттєво впливає на кінцеву оцінку результатів реформ. Тому, враховуючи ці специфічні моменти, які існують в реаліях України і є відмінними від тотожних процесів у країнах англо-американської системи права, активну роль судів доречніше характеризувати саме як судовий вплив на реформи.

Тож *«судовий вплив»* необхідно розглядати як узагальнюючий термін, що використовується для позначення *ефекту, який справляють судові рішення на вироблення, впровадження та оцінку державної політики.*

Поняття судового впливу є ширшим, ніж поняття судового активізму в українському варіанті його прояву. Зокрема, судовий вплив стосується діяльності як судів загальної юрисдикції (суди нижчих інстанцій та Верховний Суд), так і Конституційного Суду України. У той час, як судовий активізм переважно стосується окремих аспектів діяльності Конституційного Суду України та Верховного Суду. Важливою відмінністю є те, що рішення судів нижчих інстанцій вкрай рідко носять «активістський» характер.

Загалом феномену судового впливу притаманні такі форми прояву:

- ▶ *Вплив судових рішень на законотворчий процес*, серед іншого, через прямі (рішення Конституційного Суду України) та опосередковані (рішення судів загальної юрисдикції) вказівки на необхідність удосконалення чинного законодавства шляхом виявлення прогалин у нормативно-правових актах, які регулюють проведення реформ.
- ▶ *Фактична оцінка (не)результативності проведення реформ/процедур.* Якщо рішення суб'єктів владних повноважень були масово скасовані у судовому порядку, то реформа/процедура вважається провальною, а отже, це вказує на незадовільну діяльність органів влади, відповідальних за дизайнування реформ/процедур та їх втілення у практичній площині. Якщо ж суди залишають рішення суб'єктів владних повноважень в силі, то це слугує підтвердженням правильності публічної політики, яка проводиться органами влади.
- ▶ *Судова практика розширює тлумачення правових норм чи умов їх застосування.* У такому випадку на підставі врахування політико-правового аспекту застосування нормативно-правових актів судове тлумачення може виходити за межі того змісту НПА, який спочатку у них заклали законотворці.

Тому судовий вплив на реформи/процедури, який здійснюють суди у процесі розгляду справ, дає змогу системно проаналізувати якість підготовки нормативно-правового забезпечення реформ/процедур на етапі їх дизайнування та оцінити належність організації втілення цих нововведень на етапі нормозастосування.

Проведений аналіз п'яти кейсів з реалізації реформ/процедур у публічно-правовому секторі дає підстави зробити такі висновки щодо системоутворюючих моментів, які традиційно супроводжують процес реформування суспільних відносин в Україні.

1. Досить часто предметом судового оскарження стають реформи/процедури, результатом яких є звільнення представників органів влади із займаних ними посад. До цих суспільно-політичних процесів прикута найбільша увага громадськості, адже так, за задумом розробників реформ/процедур, має бути проведено очищення публічних інституцій від некомпетентних і недобросовісних посадовців. Саме тому реформи/процедури такого спрямування є особливо очікуваними у суспільстві. Яскравим свідченням цього стали: очищення влади (люстрація) 2014 року, атестація особового складу органів Національної поліції 2015–2016 років, атестація прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року та звільнення «суддів Майдану».

Звільнення осіб, які обіймають посади в органах публічної влади, супроводжується значними дискусіями та суперечками між звільненими посадовцями та органами, які приймали рішення про таке звільнення. Таке протистояння є цілком зрозумілим, адже наслідки реформ/процедур з очищення державної влади безпосередньо визначають подальші долі цих експредставників органів влади. Крім того, дискусійності цьому процесу нерідко додає неналежна якість дизайнування реформ/процедур та їх втілення на практиці. Тож це створює підстави для подання великої кількості позовів до адміністративних судів.

2. Розглядаючи справи, суди по-різному підходять до оцінки ситуації. Зокрема, суди нижчих інстанцій (перша інстанція та апеляція) схильні більш обережно ставитися до скасування результатів реформ/процедур. Така обережність пояснюється тим, що переважно спори, які виникають з кожної проведеної реформи/процедури, є новою категорією справ. А тому ще немає усталеної практики їх розгляду. Відповідно, судді нижчих інстанцій є «першопрохідцями» у цих справах і на них покладається велика відповідальність, адже у випадку неправильно прийнятого рішення воно буде скасоване судом вищої інстанції. Оскільки скасування рішення суду є негативним показником діяльності суддів, то *суди нижчих інстанцій, як правило, намагаються ухвалювати консервативніші рішення, які відповідають букві закону*, щоб запобігти можливому подальшому скасуванню. Тому, *якщо судді вбачають неузгодженість норм законодавства, вони схильні визнати реформу/процедуру незаконною.*

Однак така тактика не завжди увінчується успіхом. Адже, на відміну від судів першої та апеляційної інстанцій, *судді Верховного Суду мають*

*більш інноваційний погляд на трактування суспільних відносин і норм права, якими вони врегульовані. У зв'язку з цим постанови Верховного Суду **більше орієнтуються на загальну мету проведення реформи/процедури, а тому відповідають духу закону.*** Відповідно, типовою є ситуація, коли ВС ухвалює рішення, які діаметрально протилежно відрізняються від позицій судів нижчих інстанцій. Такі тенденції особливо яскраво прослідковуються у справах щодо атестації прокурорів Генеральної прокуратури та звільнення «суддів Майдану».

3. Значний вплив на процес судового розгляду справ про реформи/процедури мають і рішення Європейського суду з прав людини.

Такий вплив позначається у двох ключових напрямах:

► У випадку, якщо судовий перегляд реформи/процедури було здійснено усіма можливими інстанціями українських судів і справа про реформу/процедуру дійшла до ЄСПЛ, який прийняв по ній остаточне рішення. У цьому разі ***вплив ЄСПЛ на реформу/процедуру є безпосереднім,*** оскільки його рішення підлягають обов'язковому виконанню.

До того ж при розгляді аналогічних справ щодо цієї реформи/процедури українські суди мають безумовно орієнтуватися на цю практику.

Саме такі наслідки для люстрації мало рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» 2019 року, яким було визнано, що очищення влади має низку суттєвих недоліків. Відповідно, усі подальші рішення національних судів у справах про люстрацію повністю відтворювали цю позицію Європейського суду з прав людини і визнавали люстрацію провальною.

► ***Вплив рішень ЄСПЛ на процес оцінки реформ/процедур також може бути опосередкованим.*** Це проявляється у тому, що для обґрунтування своєї позиції щодо законності проведення реформи/процедури у такому вигляді, як її запропонували розробники, ***національні суди можуть звертатися до правових стандартів, викладених у інших рішеннях Європейського суду з прав людини.*** Наприклад, так було у кейсах по «суддях Майдану» (українські судді апелювали до рішення ЄСПЛ у справі «***Олександр Волков проти України***» щодо недоліків формулювання поняття «порушення присяги суддею») та по забороні проросійських партій (Верховний Суд цитував рішення у справах «***Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey***» та «***Herri Batasuna and Batasuna v. Spain***» щодо визначення істинних намірів і цілей діяльності політичних партій).

4. Загалом, якщо оцінювати фінальний вплив рішень судів на хід реформ в Україні, то можна констатувати, що ***він далеко не завжди має наслідком***

скасування результатів реформ або процедур з очищення державної влади. Наприклад, показовим є результат аналізу досліджуваних п'яти кейсів.

- ▶ *Судова практика засвідчила суттєві недоліки правового регулювання та організаційного аспекту, що призвели до провалу реформ/процедур лише у двох випадках – щодо люстрації та атестації поліцейських.*
- ▶ *В інших двох випадках суди лише виявили значну кількість проблем правового регулювання реформ/процедур та недоліки на рівні нормозастосування, однак загалом постановили, що реформа/процедура є законною.* Такими кейсами стали справи щодо звільнення «суддів Майдану» та атестації прокурорів Генеральної прокуратури України.
- ▶ *Насамкінець кейс щодо заборони проросійських партій продемонстрував, що суди повністю підтримали правильність проведення процедури, оскільки усі рішення судів у цьому випадку були на боці Міністерства юстиції України. Суди одностайно постановили, що існує загроза національній безпеці від діяльності цих партій, тому вони мають бути заборонені.*

5. Водночас не останню роль у процесі судового впливу на реформи/процедури відіграє і врахування політичного контексту. За загальним правилом, розгляд і прийняття рішення в суді має відбуватися за принципом аполітичності. Тобто суд має вирішувати спори справедливо, без політичного впливу. Однак *в умовах збройної агресії рф проти України врахування політичного контексту під час оцінки діяльності проросійських партій відіграло важливе значення.* Суди цілком слушно акцентували увагу на значних негативних наслідках, які настали через можливість доступу представників проросійсько орієнтованих політичних сил до процесу прийняття стратегічних для держави чи місцевої громади рішень, через схиляння до співпраці з ворогом тощо. Такий стиль судового тлумачення умов застосування Закону про заборону проросійських партій цілком узгоджується з міжнародними стандартами (зокрема, практикою ЄСПЛ). Тож у контексті збройного протистояння суд, ухвалюючи рішення, має також брати до уваги як загальний, так і політичний контексти.

6. *Особлива активна роль у процесі розгляду справ про реформи/процедури відведена Верховному Суду як найвищому суду в системі судоустрою.* Це пояснюється тим, що ВС відповідає за формування та забезпечення єдності судової практики. Відповідно, суди нижчих інстанцій мають враховувати цю практику у подальшому при прийнятті рішень. До того ж постанови Верховного Суду є одним із джерел права. У цьому аспекті

важливими є висновки-тлумачення, які Суд висловлює у текстах судових рішень. Наприклад, у кейсі про заборону проросійських політичних партій ВС розробив нові положення судової доктрини про порядок визначення сутності політичної партії, ролі керівників та лідерів як виразників провідних ідей і цілей діяльності партій, про вплив публічних висловлювань партійців на ступінь відповідальності партії загалом і визначив ступінь «войовничості» демократичних інституцій. *Така роль суду в тлумаченні умов застосування правових норм і є одним із проявів класичного судового впливу*, адже він фактично визначив додаткові межі та підстави функціонування політико-правових інституцій.

7. Крім того, судовий вплив проявляється і в тому, як суди під час розгляду справ про реформи/процедури ідентифікують проблемні моменти, які супроводжують їх дизайнування та процес втілення на практиці. Так органи судової влади визначають ступінь якості підготовки нормативно-правового забезпечення реформ/процедур та ефективність реалізації положень законодавства на практиці у загальнонаціональному та локальному масштабах. Відповідно, аналіз досліджуваних кейсів дав підстави зробити висновок, що *усі допущені недоліки, які зустрічаються у процесі реформування суспільних відносин, умовно можна поділити на два рівні залежно від того, на якому етапі вони допускаються: 1) недоліки на рівні нормопроектування та 2) недоліки на рівні нормозастосування.*

8. Для успішного проведення реформ важливим є їх належне нормативно-правове забезпечення. Водночас саме на цьому етапі допускається найбільша кількість прогалин і неузгодженостей, які в подальшому спочатку стають підставою для оскарження законності реформ у судовому порядку, а потім — і для визнання їх протиправними загалом. Узагальнений аналіз судових справ вказує на те, що *системоутворюючими проблемами, які виникають на рівні нормопроектування реформ/процедур, є:*

1) нормативно-правові акти, які регламентують проведення реформ/процедур, іноді містять положення, що суперечать чи не повністю узгоджуються з нормами Конституції України.

Зокрема, недоліки такого типу супроводжували люстрацію, де положення Закону «Про очищення влади» прямо суперечили вимогам Основного Закону про принцип індивідуалізації юридичної відповідальності (ст. 61) та про принцип рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).

Так само суди констатували, що під час дизайнування процедури звільнення «суддів Майдану» парламентарі досить нечітко прописали положення

Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», що ставило під сумнів конституційність повноважень Вищої ради юстиції.

Особливо гостро питання про невідповідність положенням Конституції постало у кейсах з атестації особового складу органів Національної поліції та атестації прокурорів Генеральної прокуратури. Зокрема, у цих кейсах Конституційний Суд України прийняв рішення, якими визнав неконституційними певні положення законів «Про Національну поліцію» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Ці недоліки стосувалися законодавчого регулювання попередження про можливе майбутнє звільнення та питання наявності у Верховної Ради України повноважень на таке звільнення на підставі прийняття закону.

Наявність цього типу недоліків, серед іншого, пов'язана з тим, що *на етапі розробки законопроектів парламентарі не звертають уваги на критичні зауваження, висловлені у висновках ГНЕУ та ГЮУ. Крім того, немає належного реагування на висновки експертів та вказівки щодо покращення тексту законопроектів авторства представників громадських організацій.*

Тож необхідні зміни та доповнення не вносяться до законопроектів на етапі їх розробки. Хоча саме цей варіант покращення нормативно-правового забезпечення є найшвидшим і має найменше негативного впливу на суспільні відносини. *Однак через відсутність вчасного реагування на наявні недоліки усі ці прогалини згодом дають про себе знати на етапі нормозастосування.* І, відповідно, стають предметом оскарження в судах.

2) закони та підзаконні нормативно-правові акти неповною мірою узгоджуються з міжнародними стандартами у конкретній сфері проведення реформ/процедур. Зокрема, це стосується недотримання розробниками реформ під час їх дизайнування рекомендацій, висловлених Венеційською комісією щодо окремих положень законів України, правових позицій, які містяться у рішеннях ЄСПЛ та міжнародно-правових актів універсального та регіонального характеру.

Ця помилка притаманна майже кожному з досліджуваних кейсів. Наприклад, у справах щодо люстрації суди констатували, що у нормах Закону «Про очищення влади» містяться дискримінаційні положення, які порушують вимоги щодо принципу рівності, викладені у Загальній декларації прав людини та Європейській соціальній хартії. Так само окремі застереження до цієї процедури висловила і Венеційська комісія у своїх висновках щодо Закону «Про очищення влади».

Аналогічно і у кейсі по «суддях Майдану» судове оскарження виявило, що під час розробки цієї процедури не було враховано зауваження Венеційської комісії щодо положень Закону «Про Вищу раду юстиції». Так, Венеційська комісія ще за три роки до розробки закону щодо очищення судової влади від «суддів Майдану» наголосила на невідповідності формулювання поняття «порушення присяги суддею» принципу правової визначеності. Зауваження такого самого характеру щодо недоліків українського законодавства висловлював і ЄСПЛ. Однак до моменту розробки закону по «суддях Майдану» ці рекомендації міжнародних інституцій так і не були враховані, що і призвело до оскарження звільнення «суддів Майдану» в суді.

3) нормативно-правове регулювання реформ/процедур подекуди містить внутрішні неузгодженості у текстах профільних законів і підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на їх виконання.

Наявність таких прогалин вказує на те, що процес розробки актів був недостатньо узгодженим, адже фактично до фінальної версії законів чи підзаконних НПА потрапляли норми, які за змістом не до кінця збігалися між собою. Такі недоліки яскраво проявилися у кейсах з люстрацією, атестацією поліції та атестацією прокурорів Генеральної прокуратури.

Наприклад, у випадку з люстрацією прописані на початку Закону «Про очищення влади» принципи проведення цієї процедури були кардинально відмінні від того, як процес з очищення влади був прописаний у основній частині Закону. Тобто принципи містили вимогу про неухильне дотримання верховенства права та законності, презумпції невинуватості, індивідуальної відповідальності та гарантування права на захист. Але фактично усі ці положення були повністю знівельовані подальшим детально прописаним механізмом втілення цієї процедури.

Так само внутрішні неузгодженості законодавства супроводжували і реформи з атестації поліцейських і прокурорів Генеральної прокуратури. Наприклад, положення Прикінцевих і перехідних положень Закону «Про Національну поліцію» неповною мірою відповідали нормам основної частини цього акта. Як наслідок, це фактично призвело до встановлення додаткової підстави для проведення атестації.

Аналогічний недолік містився і у законах «Про прокуратуру» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Це пов'язано з тим, що Прикінцеві і перехідні положення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи

органів прокуратури» містили розширене тлумачення підстав для звільнення прокурорів з посади. У зв'язку з цим на практиці виникала плутанина з тим, яке ж формулювання підстав для звільнення є коректним.

4) окремі етапи реформ/процедур прописані на рівні законів і підзаконних НПА поверхово та недостатньо чітко. Зрештою це призводить до того, що суб'єкти, уповноважені на проведення певних етапів реформ/процедур, не завжди могли точно передбачити, що їм варто вчинити в тій чи іншій ситуації. Крім того, наявність таких законодавчих прогалин створювало підґрунтя для зловживань.

Особливо гостро ці проблеми постали у кейсах, які стосуються проведення атестації особового складу Національної поліції та прокурорів Генеральної прокуратури. В обох випадках недоліки текстів нормативно-правових актів полягали у тому, що вони дуже слабко регулювали етап співбесіди. Зокрема, це проявляється у тому, що розробники дизайну реформ не передбачили вичерпного переліку критеріїв для проведення співбесід та оцінки кандидатів, не встановили вимоги технічної фіксації цього етапу атестації та належного обґрунтування висновків комісій. У підсумку ці фактори свідчили про порушення принципу правової визначеності у процесі проектування законодавчих текстів з питань реформ.

5) реформаторське законодавство іноді містить нечітку термінологію, через що важко визначити справжній задум розробників, який вони вкладали у те чи інше формулювання.

Наприклад, так було з поняттям «порушення присяги судді» у кейсі про «суддів Майдану». Цей термін у Законі «Про Вищу раду юстиції» визначений занадто абстрактно, тому на практиці досить складно довести, що таке порушення дійсно мало місце. Це пов'язано з тим, що склад цього правопорушення розкривається через такі формулювання, як «об'єктивність», «неупередженість», «незалежність» та «чесність», які мають дуже широкий діапазон тлумачення їх змісту. На існуванні цієї проблеми наголошують і *міжнародні інституції, які рекомендують Україні більш чітко визначити ці поняття у законодавстві.*

Так само проблеми з нечітко визначеною термінологією виникли і у кейсі про атестацію прокурорів Генеральної прокуратури. У цьому випадку недолік законодавчого формулювання стосувався визначення сутності того процесу, який відбувся з Генеральною прокуратурою України внаслідок створення Офісу Генерального прокурора. Незважаючи на те, що цивільне законодавство досить чітко визначає поняття «ліквідація» чи «реорганізація», однак у контексті досліджуваного кейсу досить складно було встановити,

що ж відбулося з органами прокуратури насправді. Попри те, що Закон «Про прокуратуру» оперує поняттями «реорганізація» та «ліквідація» як підставами для звільнення прокурорів, все ж судове оскарження виявило, що фактично мало місце просте перейменування юридичної особи. Тож *реальна процедура атестації прокурорів не відповідає термінологічним положенням, закріпленим у профільному законодавстві.*

Загалом же неналежна якість розробки нормативно-правових актів інколи має наслідком те, що *навіть суди не можуть однозначно розтлумачити положення законодавства, яке покликане регламентувати ту чи іншу реформу чи процедуру.* Унаслідок цього суди різних інстанцій по-різному тлумачать одні й ті самі положення законодавства, і тому в підсумку доходять кардинально протилежних висновків про законність чи, навпаки, незаконність реформ/процедур. Найяскравіше ця проблема проявилася у кейсі зі звільнення «суддів Майдану», адже суди різних інстанцій не могли дійти спільної думки про єдиний підхід до розуміння законодавства. Такий показник є незадовільним для розробників закону, оскільки вказує на *надзвичайну дискусійність сформульованих правових норм.*

9. Нерідко процес втілення реформ також супроводжується низкою недоліків процесуального характеру. Ці помилки нормозастосування допускаються як на загальнонаціональному рівні реалізації реформ, так і локальному. Негативні наслідки від цих моментів проявляються у тому, що навіть попри належну нормативно-правову регламентацію, допущені *помилки можуть ставати причиною визнання результатів реформи незаконними.* Якщо ж помилки і не мають суттєвого впливу на остаточний результат реформи, то вони, у кращому випадку, просто негативно позначаються на репутації інституцій, відповідальних за їх впровадження. Аналіз судових рішень щодо оскарження реформ за ознаками порушення порядку із реалізації дає підстави виокремити такі *системоутворюючі недоліки, які виникають на рівні нормозастосування:*

1) порушення строків проведення заходів з реалізації реформ/процедур.

Зокрема, таке порушення іноді супроводжувало процедуру люстрації. Суди встановили, що щодо окремих посадовців люстраційні перевірки не проводилися у встановлений законодавством строк. Тому, як наслідок, це стало причиною того, що висновки про невідповідність займаній посаді щодо цих чиновників не склалися. Отже, не було і юридичної підстави для застосування заборони обіймати посади в органах влади.

Також порушення строків супроводжувало і кейс з атестації поліцейських. Ця реформа була закінчена значно пізніше, ніж законодавчо встановлений

строк її проведення. Так, відповідно до Концепції «100 днів якості Національної поліції України», переатестація мала бути завершена до 7 лютого 2016 року, тобто протягом трьох місяців з дня початку роботи Національної поліції. Однак насправді цей процес значно затягся в часі, адже фактично атестування поліцейських закінчилося лише у жовтні 2016 року.

2) необґрунтованість рішень уповноважених органів за результатами проведення реформ/процедур.

Ця помилка є найбільш типовою і розповсюдженою, адже стосується усіх без винятку кейсів, які були розглянуті у межах дослідження. Така ситуація, по суті, є прямим продовженням недоліків, допущених на рівні нормопроекткування, зокрема проблеми з нечітким врегулюванням окремих етапів проведення реформ/процедур. Тому *відсутність чітких критеріїв для прийняття рішень на рівні НПА створює підстави для свободи дій уповноважених органів.*

Узагальнений аналіз типових помилок, допущених на цій підставі, вказує, що *необґрунтованість рішень (висновків) уповноважених органів супроводжується існуванням таких факторів:*

- ▶ відсутність вмотивованості прийняття рішення (висновку);
- ▶ недоведеність обставин, на які посилаються органи;
- ▶ неповне з'ясування обставин справи;
- ▶ невідповідність обставин, які уповноважений орган вважає встановленими, фактичним доказам у справі;
- ▶ неврахування усіх наявних доказів у сукупності.

За таких умов практична сторона проведення реформ/процедур нерідко набуває форм волонтаризму, адже призводить до довільного тлумачення нечітких положень законодавства. Тому виникають ситуації, коли прийняття рішення базується винятково на суб'єктивному сприйнятті осіб, які відповідають за втілення реформ/процедур на практиці.

Ця проблема є настільки масовою, що на неї свого часу звернув особливу увагу Вищий адміністративний суд України. Так, Пленум ВАСУ присвятив цьому питанню окрему частину в одній із постанов, виклавши в ній свої правові позиції та узагальнення з цієї теми.

3) суб'єкти владних повноважень, долучені до втілення реформ/процедур, нерідко діють всупереч конкретним вимогам законодавства. Така ситуація може траплятися внаслідок двох підстав:

- ▶ *Члени атестаційних комісій/кадрових комісій/комісій з проведення перевірок не були достатньо добре ознайомлені зі своїми повноваженнями та порядком проведення реформ/процедур.* Тому у цьому разі не вбачається прямий умисел цих суб'єктів на порушення вимог законодавства. Радше така ситуація зумовлена неналежним ставленням до виконуваних ними функцій і повноважень. Наприклад, люстраційні перевірки могли бути проведені щодо тих посадовців, які зовсім не підпадали під заборони. Або ж іноді траплялися випадки, коли довідки та висновки за результатами перевірки взагалі не склалися, всупереч вимогам Закону «Про очищення влади».
- ▶ *Члени уповноважених органів, долучених до втілення реформи/процедури, могли навмисно порушувати встановлений законом порядок її проведення.* Прикладом виникнення такої процесуальної помилки є кейс про звільнення «суддів Майдану». Зокрема, на засіданні Вищої ради правосуддя щодо оскарження рішення Дисциплінарної палати ВРП була присутня особа, яка брала участь у процесі ухвалення цього рішення. Тобто цей член ВРП прямо порушив вимогу закону, що забороняє одній людині приймати рішення щодо дисциплінарного провадження і одночасно розглядати це рішення при оскарженні. Однак цілком очікувано, що посадовець такого рівня був достеменно ознайомлений зі спектром своїх повноважень і порядком розгляду дисциплінарних скарг.

4) у наказах про звільнення не завжди коректно вказується правова підстава для прийняття такого рішення. Відповідна ситуація, серед іншого, супроводжувала реформу з атестації прокурорів Генеральної прокуратури України. У цьому випадку керівник органу прокуратури не прописував у наказі про звільнення конкретну норму закону, яка давала легальні підстави для такого звільнення. Тож недотримання цієї формальної вимоги часто ставало підставою для звернення прокурорів, які не змогли успішно пройти атестацію, з позовами до суду.

Тож у сукупності ці дві умови – недоліки нормопроектувальної техніки та недосконала правозастосовна практика – і стають підґрунтям для оскарження законності актів про реформи та процедури їх втілення у судовому порядку.

10. Суттєвим недоліком практики проведення реформ в Україні є те, що *розробники реформ не вчать на попередньо допущених помилках*. Фактично, попри хвилю критики та велику кількість судових позовів, дизайнери реформ не роблять належних висновків про необхідність коригування цього процесу в майбутньому. Ця тенденція є типовою для проведення багатьох реформ в Україні. Особливо показово, коли реформи, які проводяться у різний час, є дуже схожими за сутністю та порядком організації, однак органи влади повністю переносять недоліки однієї реформи на іншу.

Саме так сталося з реформами, які стосувалися атестації поліцейських у 2015–2016 роках та атестації прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року. У цих кейсах прослідковується низка однотипних помилок, які, попри зауваження експертів та судові процеси, не були виправлені через три роки. Важливо зазначити, що навіть звернення до Конституційного Суду України в обох випадках стосувалися одних і тих самих положень у законодавстві про реформи, а саме – щодо попередження про можливе майбутнє звільнення у нормах профільних законів і можливості звільнення працівників не на підставі індивідуального акта правозастосування, а лише на основі положень закону. *У підсумку з різницею у майже два роки КСУ виніс ідентичні рішення щодо цих реформ*. Однак цілком зрозуміло, що у другому випадку оскаржень можна було б уникнути, якби розробники реформи з атестації прокурорів під час підготовки НПА звернулися до результатів і наслідків проведення реформи поліції. *Таке неврахування попереднього досвіду і стає причиною повторних помилок у майбутньому*.

Окремим аспектом цієї проблеми є те, що *законотворці не вносять зміни та доповнення до проблемного законодавства протягом тривалого часу*. Однак замовчування проблеми зовсім не сприяє її розв'язанню, а навпаки, ще більше шкодить. Так стається тому, що ці самі недоліки повторно «вистрілюють» через деякий період, але наслідки від них можуть бути масштабнішими. Зокрема, так було у кейсі зі звільнення «суддів Майдану». Венеційська комісія ще 2010 року рекомендувала Україні більш чітко визначити у законодавстві поняття «порушення присяги суддею». Проте під час розробки Закону у 2014 році ця прогалина все ще залишалася неусуненою. У зв'язку з цим маємо ситуацію, за якої неякісно підготовлене законодавство «нагадало» про себе згодом. *Така тенденція до ігнорування недоліків призводить тільки до збільшення кількості «проблемного» законодавства та випадків його неефективного застосування*. У підсумку це стає причиною негативних наслідків не лише в поодиноких випадках, але і в загальнонаціональному масштабі, коли ці недоліки закладаються в основу реформ.

11. Реакція суспільства та державних інституцій на результати судового впливу на реформи представлена кількома векторами залежно від того, яке рішення у справах приймали суди.

Позицію *державних органів* можна проілюструвати трьома напрямками їх діяльності:

- 1) державні органи намагалися за будь-яких умов відстояти законність проведення реформ/процедур і тому *в обов'язковому порядку подавали апеляційні та касаційні скарги* на рішення судів, якщо вони були не на користь реформ/процедури;
- 2) водночас *представники органів влади в окремих випадках дозволяли собі зовсім не з'явитися до суду як відповідачі* у справах (така ситуація була типовою для кейсу по атестації поліцейських);
- 3) вбачаючи повний провал реформ/процедур або ж недоліки їх окремих етапів, державні інституції іноді ініціюють *внесення змін і доповнень до законодавства*, однак така реакція не є домінуючою.

Загалом *представники громадськості завжди підтримують необхідність та важливість проведення реформ*. Але їх остаточна оцінка результатів судового впливу тісно пов'язана з тим, чи став суд у конкретній справі на сторону розробників реформ, чи, навпаки, визнав реформу провальною. Тож у випадку, коли за рішенням суду чиновникам вдається повертатися на посади, суспільство виступає *з жорсткою критикою судового оскарження реформи*. Проте якщо суди визнали реформу вдалою і недобросовісних чи непрофесійних посадовців було звільнено, то громадські активісти цілком підтримують діяльність держави у цій сфері.

12. Хоча все ж таки в окремих випадках *проблемні моменти законодавства, виявлені у ході судового розгляду, законотворці беруть до уваги і в подальшому ініціюють внесення необхідних змін і доповнень до чинного законодавства*. Це досить показові зрушення, оскільки вони відображають прямий позитивний ефект від впливу судів на реформи. Звичайно, *такі дії органів влади є прикладом радше реактивного (а не проактивного) реагування на проблеми*, однак вони свідчать про те, що певні зрушення у процесі вдосконалення процесу втілення реформ все ж є. Прикладом виправлення недоліків реформ на підставі рішень судів, хоч і постфактум, є кейс з проведення атестації прокурорів Генеральної прокуратури. Водночас слід зазначити, що такі ініціативи не завжди приводять до оновлення чинного законодавства з питань реформ, оскільки можуть впродовж тривалого часу залишитися на розгляді у Верховній Раді України. Такою наразі є ситуація з люстрацією і доопрацюванням положень Закону «Про очищення влади».

13. Ціна невдалого дизайнування та допущення помилок під час втілення реформ на практиці є досить високою. Зокрема, *суди присуджують посадовцям великі суми компенсацій у разі, якщо реформу було визнано провальною і чиновника поновили на посаді*. Особливо значні суми грошової компенсації присуджує «постраждалим» Європейський суд з прав людини. Відповідна ситуація мала місце у кейсі щодо люстрації. Крім того, компенсації за час вимушеного прогулу присуджують і українські суди (наприклад, у кейсах по реформах з атестації особового складу Нацполіції та атестації прокурорів Генеральної прокуратури). Звичайно, такі відшкодування є значним ударом по державному бюджету країни. Проте це пропорційна відплата за неналежний підхід до розробки і втілення реформ.

14. Загалом у підсумку судового оскарження реформ кількість чиновників, яким вдалося поновитися на посадах за рішенням суду, є чималою.

- ▶ Так, у кейсі про очищення влади на підставі рішень судів з *Реєстру люстрованих осіб було вилучено відомості щодо 466 посадовців*.
- ▶ Внаслідок оскарження реформи з атестації особового складу органів Національної поліції було *визнано протиправними рішення про звільнення 3931 поліцейського*.
- ▶ У період з 2014 до 2023 року *суди остаточно визнали протиправними та скасували рішення* Вищої ради юстиції (Вищої ради правосуддя) про внесення подання про звільнення з посади *щодо шести суддів*.
- ▶ У підсумку судового перегляду реформи було *прийнято близько 140 рішень на користь прокурорів Генеральної прокуратури, яким не вдалося успішно пройти атестацію*.

Крім того, у порядку втілення реформи із заборони проросійських партій *судами було заборонено діяльність 17 партій*.

15. Великої кількості позовів можна було б уникнути, якби законотворці на етапі розробки дизайну реформ/процедур та органи, відповідальні за їх втілення на етапі нормозастосування, діяли проактивно. *Усі можливі нормативні неузгодженості мають вирішуватися ще до остаточного прийняття закону у стінах Верховної Ради, а не після прийняття акта в залі судових засідань*. Судовий вплив на хід реалізації реформ/процедур вкотре підкреслив масштабність проблем, які традиційно виникають на нормотворчому та нормозастосовному рівнях у процесі розробки та втілення політико-правових рішень.

Рекомендації

На підставі проведеного аналізу судових кейсів вдалося виокремити ключові проблеми, які традиційно супроводжують процес реформ в Україні. Тож з метою їх уникнення було розроблено рекомендації, які слід враховувати розробникам реформ для того, щоб запобігти негативному впливу цих факторів у подальшому. Ці рекомендації можуть бути враховані у процесі вдосконалення чинних процедур з реформування суспільних відносин, а також використані під час проектування реформ у майбутньому.

Рівень нормопроєктування має ключове значення для успішності проведення реформ, оскільки саме на цьому етапі закладається фундамент, який буде основою для всього процесу впровадження змін.

Тож для уникнення недоліків, які типово виникають на цьому етапі, у ході дизайнування реформ варто враховувати такі фактори:

- ▶ Під час розробки нормативно-правових актів дизайнери мають *брати до уваги міжнародні стандарти у сфері проведення тієї чи іншої реформи* (зокрема, висновки Венеційської комісії до профільних законів, резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи, резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ, декларації та резолюції Європейського Парламенту, практику Європейського суду з прав людини, міжнародні декларації та конвенції універсального і регіонального характеру тощо). Це допоможе уніфікувати українське законодавство щодо реформ з передовими європейськими та світовими практиками, а також сприятиме прискоренню темпів євроінтеграційних процесів.
- ▶ Розробники реформ мають *враховувати зауваження і рекомендації, висловлені експертним середовищем*. Це можуть бути як експертні інституції при органах публічної влади (наприклад, Головне науково-експертне управління чи Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України), так і незалежні експерти-представники громадського сектору. Врахування цього аспекту сприятиме найшвидшому виправленню низки недоліків на ранніх етапах підготовки законопроектів чи проектів підзаконних нормативно-правових актів і стане запобіжником прояву помилок на наступних етапах втілення реформ.
- ▶ На етапі дизайнування мають *враховуватися висновки щодо якості підготовки нормативно-правових актів, які містяться у рішеннях Конституційного Суду України*. Особливо це стосується тих випадків,

коли ці рішення прийняті щодо подібних за суттю реформ. Такий підхід допоможе уникнути подальшого визнання НПА з питань реформ неконституційними з тих самих підстав, які уже були предметом розгляду КСУ. *Розроблені тексти законів та підзаконних нормативно-правових актів з питань реформ не повинні суперечити положенням чинного законодавства України* (зокрема, Конституції України, положенням інших законів чи підзаконних нормативно-правових актів). Нормативно-правове забезпечення реформ має бути взаємоузгодженим і становити єдину систему правового регулювання. Для цього варто проводити експертизи проєктів нормативних актів з метою виявлення невідповідності національному праву. Врахування цього аспекту допоможе запобігти внутрішнім неузгодженостям нормативних положень (зокрема таких, як необґрунтоване введення нових підстав для проведення атестації, запровадження додаткових умов для звільнення публічних службовців, які не були передбачені в актах вищої юридичної сили, тощо).

- ▶ *Законодавчі терміни та дефініції, які використовуються в актах з питань реформ, мають бути максимально чіткими і зрозумілими.* Під час дизайнування реформ слід уникати формулювань, які мають широкий спектр тлумачення. Цей аспект сприяє дотриманню принципу верховенства права, зокрема такого його компоненту, як правова визначеність та якість закону, і попереджає виникнення спорів на підставі неоднозначного визначення змісту окремих положень законодавства. Адже нечіткі поняття можуть призвести до можливості використання реформ як «політичної зброї».
- ▶ *Дизайнування нових реформ має базуватися на досвіді попередньо проведених реформ.* Це пояснюється тим, що так уже є можливість повністю відслідкувати позитивні і негативні аспекти, які супроводжують їх втілення. Аналіз цього досвіду має бути покладений в основу розробки та прийняття політико-правових рішень у майбутньому.
- ▶ *Ті недоліки, які були допущені під час проведення попередніх реформ, мають бути оперативно виправлені.* Такі проблеми не повинні ігноруватися органами влади, оскільки неналежне реагування лише сприяє подальшому існуванню системних проблем у національному законодавстві, які фактично переносяться з однієї реформи на іншу.
- ▶ *На рівні законодавства має бути чітко та вичерпно регламентовано порядок проведення окремих етапів реформ.* Особливо це стосується етапу проведення співбесід як частини реформ з кадрового перевантаження органів влади. Мета вжиття такого заходу – уникнення

надмірної дискреції суб'єктів владних повноважень. Це одна з гарантій запобігання волюнтаризму контролюючих органів.

- ▶ *У законодавстві має бути чітко розмежовано предметну компетенцію органів, уповноважених на втілення окремих етапів реформ.* Повноваження одного органу не повинні дублювати чи підміняти сферу компетенції інших спеціалізованих інституцій. Врахування цього компоненту допоможе уникнути виникнення компетенційних спорів у процесі втілення реформ.
- ▶ *У нормативно-правових актах повинні бути чітко прописані критерії, на підставі яких уповноважені органи приймають рішення* за підсумками проведення реформи. Особливо це стосується реформ щодо кадрового перезавантаження органів влади. Вироблення цих критеріїв має супроводжуватися консультаціями з профільними інституціями. Такий підхід забезпечить прозорість процесу організації та проведення реформ.
- ▶ *У положеннях законодавства має бути чітко визначено порядок і вимоги до обґрунтування рішень уповноважених органів щодо звільнення посадовців за результатами проведення перевірок.* Детальна регламентація цього процесу стане запобіжником від надмірної дискреції з боку контролюючих органів і забезпечить вмотивованість ухвалених висновків про звільнення.
- ▶ Важливою тенденцією демократизації процесу реформ є *залучення* до їх проведення представників *громадського сектору*. Участь громадськості у діяльності колегіальних органів забезпечує здійснення громадського контролю. Тому законодавчі положення про реформи мають наділяти представників громадськості відповідним обсягом контрольних повноважень
- ▶ У випадку проведення реформ, які мають результатом звільнення чиновників з посад, *на законодавчому рівні має бути передбачено необхідність індивідуально попереджати таких осіб про наслідки у разі неуспішного проходження перевірки.* У такому випадку буде вжито проактивні заходи для запобігання визнання окремих елементів реформи протиправними через порушення вимог передбачуваності закону.

Багато помилок, пов'язаних із недоліками нормопроектувальної техніки, мають у подальшому прояв на етапі практичного втілення реформ.

Тому на рівні нормозастосування для забезпечення належної організації реформ органи влади мають дотримуватися таких умов:

- ▶ *Висновки за результатами перевірок мають бути вичерпно обґрунтовані.* Це означає, що кожний висновок контролюючого органу має базуватися на таких вимогах: *а)* містити зазначення мотивів прийняття рішення (висновку); *б)* існування обставин, на які посилається комісія, має бути доведеним; *в)* усі обставини справи повинні бути повністю з'ясовані; *г)* обставини справи, які комісія вважає встановленими, повинні відповідати фактичним доказам у справі; *д)* усі наявні докази мають бути враховані у сукупності.
- ▶ *Усі етапи втілення реформи мають бути належним чином зафіксовані.* Особливо це стосується етапу співбесід у реформах з оновлення кадрового складу органів публічної влади. У такому разі можна забезпечити належну доказову базу, яка, з одного боку, буде свідчити про дотримання усіх вимог з боку уповноважених органів під час проведення реформи, а з іншого — стане додатковим доказом у процесі обґрунтування прийняття того чи іншого рішення за результатами перевірок. *Знищення доказової бази безпосередньо після завершення співбесід ніколи не може бути застосоване.* Якщо така процедура і може бути використана, то тільки після завершення всіх етапів оскаржень на національному та міжнародному рівнях.
- ▶ Керівникам структурних підрозділів, які видають накази про звільнення, *у документації слід чітко вказувати, яка з підстав для звільнення була застосована у кожному конкретному випадку.* У разі, якщо норма законодавства передбачає кілька варіантів, то має бути зазначена або одна з підстав, якщо інші не фігурували у конкретній справі, або кілька, якщо всі вони існували і стали причиною ухвалення відповідного рішення.
- ▶ *Участь і вплив громадськості на процес проведення реформ мають бути реальними, а не фіктивними.* Лише у такому разі можна вести мову про наявність інституту громадського контролю. Представники від громадськості повинні відбиратися незалежними інституціями, щоб забезпечити максимальну прозорість і легітимність процесу реформ. Водночас мають бути розроблені механізми, які гарантуватимуть, що ці представники не зазнаватимуть жодного політичного тиску і не будуть підконтрольні заінтересованим особам.

- ▶ *На практиці має бути забезпечена реальна можливість апеляційного оскарження результатів реформ у позасудовому порядку.* Це означає, що мають бути утворені та діяти інституції, до яких особа, інтереси якої зачіпає реформа, могла б звернутися з оскарженням у випадку незгоди з результатами такої реформи. Наприклад, це могли б бути відповідні апеляційні комісії при органі, який відповідальний за втілення реформи. За такого підходу можна було б уникнути значної кількості судових спорів та розвантажити національні суди.
- ▶ *Звільнення з посад у порядку втілення реформ, які стосуються кадрового оновлення органів влади, не повинні мати характеру покарання.* Оскільки реформи за своєю суттю не є тотожними притягненню до юридичної відповідальності. Мета таких реформ – наповнити органи публічної влади новими високопрофесійними та компетентними кадрами, а не звести рахунки з представниками колишньої системи.

Отже, успішність проведення реформ залежить від комплексного врахування наведених вище факторів. Загалом же ці рекомендації мають узагальнений характер, а тому можуть бути застосовними до великої кількості реформ у публічно-правовому секторі (особливо в частині рекомендацій щодо виправлення недоліків на рівні нормопроектування).

ДОДАТОК

Судові рішення судів загальної юрисдикції, проаналізовані у межах дослідження

Оскарження процедури люстрації 2014 року						
№ з/п	Номер судової справи	Форма судового рішення	Дата прийняття	Судова інстанція	Назва суду	Посилання на судове рішення
1.	815/3268/15	Постанова	06 липня 2015 року	Перша інстанція	Одеський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/46522425
2.	815/3268/15	Постанова	08 вересня 2015 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://opendatabot.ua/court/51892584-f42c380f5c54eb3cfa3f50da7ba2703d
3.	815/3268/15	Постанова	31 січня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/71979644
4.	820/4398/15	Постанова	08 липня 2015 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/46522851
5.	820/4398/15	Ухвала	02 вересня 2015 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/49654884
6.	820/4398/15	Постанова	14 лютого 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/72290090

Оскарження процедури люстрації 2014 року

7.	812/1441/16	Постанова	09 грудня 2016 року	Перша інстанція	Луганський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63481664
8.	812/1441/16	Ухвала	12 квітня 2017 року	Апеляційна інстанція	Донецький апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/65967003
9.	812/1441/16	Постанова	16 серпня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/83692111
10.	826/25204/15	Постанова	28 грудня 2015 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/83692111
11.	826/25204/15	Ухвала	02 березня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/83692111
12.	826/25204/15	Постанова	12 грудня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/86333355
13.	817/3431/14	Постанова	04 грудня 2014 року	Перша інстанція	Рівненський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/41800231
14.	817/3431/14	Ухвала	02 лютого 2015 року	Апеляційна інстанція	Житомирський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/42522891
15.	817/3431/14	Постанова	03 червня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/89627492

16.	820/6160/15	Постанова	29 лютого 2016 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/56311103
17.	820/6160/15	Ухвала	07 квітня 2016 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57136601
18.	820/6160/15	Постанова	02 жовтня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/84676536
19.	826/13735/15	Постанова	25 грудня 2015 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/54676828
20.	826/13735/15	Ухвала	10 березня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/56336875
21.	826/13735/15	Постанова	29 листопада 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/86000212
22.	826/20537/14	Рішення	28 квітня 2021 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96650697
23.	826/20537/14	Постанова	13 вересня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99625839
24.	826/20537/14	Постанова	10 листопада 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/107251383

25.	808/2109/15	Рішення	15 червня 2020 року	Перша інстанція	Запорізький окружний адміністративний суд	https://opendatabot.ua/court/89846845-9458fa0149e32cc2b73e53e46656fa54
26..	808/2109/15	Постанова	22 жовтня 2020 року	Апеляційна інстанція	Третій апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92596372
27.	808/2109/15	Постанова	30 березня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/95917761
28.	805/4893/15-a	Постанова	21 грудня 2015 року	Перша інстанція	Донецький окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/review/54675752
29.	805/4893/15-a	Ухвала	23 березня 2016 року	Апеляційна інстанція	Донецький апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/review/56617633
30.	805/4893/15-a	Постанова	30 липня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/review/90674423
31.	803/806/15-a	Рішення	21 грудня 2020 року	Перша інстанція	Волинський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/review/93922894
32.	803/806/15-a	Постанова	20 січня 2021 року	Апеляційна інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/94264048
33.	803/806/15-a	Постанова	14 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96539274

34	803/806/15-а	Постанова	26 жовтня 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106963256
35.	826/17789/14	Рішення	02 лютого 2021 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/94663624
36.	826/17789/14	Ухвала	02 червня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/97391720
37.	826/17789/14	Постанова	29 листопада 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/107599078
38.	826/16237/14	Постанова	09 грудня 2014 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/43961600
39.	826/16237/14	Ухвала	10 березня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/56426336
40.	826/16237/14	Постанова	12 грудня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/86305978
41.	826/1137/16	Рішення	16 квітня 2018 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/86305978
42.	826/1137/16	Постанова	13 вересня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73482070
43.	826/1137/16	Постанова	17 червня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/75428809

44.	812/403/17	Постанова	22 травня 2017 року	Перша інстанція	Луганський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/66645706
45.	812/403/17	Постанова	11 липня 2017 року	Апеляційна інстанція	Донецький апеляційний адміністративний суд	https://opendatabot.ua/court/67682848-4fa2bc976f66b5ca7d682e76d5e06b72
46.	812/403/17	Постанова	19 серпня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/91050600
47.	826/680/16	Постанова	30 серпня 2016 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/61527542
48.	826/680/16	Постанова	03 листопада 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/62542037
49.	826/680/16	Постанова	06 серпня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/90804473
50.	823/739/16	Постанова	11 серпня 2016 року	Перша інстанція	Черкаський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/59661154
51.	823/739/16	Ухвала	28 вересня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/61744287
52.	823/739/16	Постанова	26 лютого 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/87839095
53.	823/739/16	Постанова	22 липня 2020 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/90543251
54.	823/739/16	Постанова	29 квітня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96655434

55.	812/211/15	Постанова	19 червня 2015 року	Перша інстанція	Луганський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/45454070
56.	812/211/15	Постанова	05 серпня 2015 року	Апеляційна інстанція	Донецький апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/48163603
57.	812/211/15	Постанова	21 листопада 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/85804385
58.	818/516/15	Постанова	10 квітня 2015 року	Перша інстанція	Сумський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/44094810
59.	818/516/15	Ухвала	09 липня 2015 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/71979375
60.	816/3714/15	Постанова	29 вересня 2015 року	Перша інстанція	Полтавський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/51987261
61.	816/3714/15	Ухвала	21 грудня 2015 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/54968342
62.	816/3714/15	Постанова	23 листопада 2016 року	Касаційна інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63021964
63.	820/3734/15	Постанова	02 липня 2015 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/46281690
64.	820/3734/15	Постанова	31 серпня 2015 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/51892945-26d6733f69b286ca29e9591e0c163396

65.	820/3734/15	Постанова	26 жовтня 2016 року	Касаційна інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://revestr.court.gov.ua/Review/62367118
66.	824/28/17-a	Постанова	07 листопада 2017 року	Апеляційна інстанція	Вінницький апеляційний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/70213572
67.	824/28/17-a	Постанова	27 лютого 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://revestr.court.gov.ua/Review/87868642

Оскарження результатів атестації особового складу
Національної поліції України 2015–2016 років

№ з/п	Номер судової справи	Форма судового рішення	Дата прийняття	Судова інстанція	Назва суду	Посилання на судове рішення
1.	810/809/16	Постанова	21 квітня 2016 року	Перша інстанція	Київський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57753842
2.	810/809/16	Ухвала	07 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812388
3.	810/809/16	Постанова	16 травня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74078220
4.	825/556/16	Постанова	27 квітня 2016 року	Перша інстанція	Чернігівський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57536756
5.	825/556/16	Постанова	05 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58861675
6.	810/581/16	Постанова	20 квітня 2016 року	Перша інстанція	Київський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57611706
7.	810/581/16	Ухвала	07 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812362
8.	810/581/16	Постанова	21 березня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/72965592
9.		Постанова	30 листопада 2016 року	Апеляційна інстанція	Вінницький апеляційний адміністративний суд	https://opendatabot.ua/court/63188948-1e711a9800f1235bb2036f58a1364dd7

10.	822/440/16	Постанова	20 жовтня 2016 року	Перша інстанція	Хмельницький окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/62174304
11.	822/440/16	Постанова	31 травня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74408373
12.	826/3141/16	Постанова	06 жовтня 2016 року	Перша інстанція	Київський окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/62117160-88830e3757ee512a9d66950efd6e770f2
13.	826/3141/16	Ухвала	06 березня 2017 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/65285223
14.	809/1790/16	Постанова	07 листопада 2017 року	Перша інстанція	Івано-Франківський окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/70184914-0de3a01adcf2calc96d638c4ed89bdb9
15.	809/1790/16	Постанова	24 квітня 2018 року	Апеляційна інстанція	Львівський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73603980
16.	819/1261/16	Постанова	30 листопада 2016 року	Перша інстанція	Тернопільський окружний адміністративний суд	https://opendatabot.ua/court/63152591-1665834e3d4112cfe87f97bd824773ba
17.	819/1261/16	Ухвала	14 лютого 2017 року	Апеляційна інстанція	Львівський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/64802498
18.	819/1261/16	Постанова	29 листопада 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/78231303
19.	815/1386/16	Постанова	25 квітня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://opendata.bot.ua/court/81431048-b5c577981324115e5890686a966a2c09
20.	815/1386/16	Ухвала	13 грудня 2016 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63503850

21.	815/1386/16	Постанова	18 жовтня 2016 року	Перша інстанція	Одеський окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/62218551-c76a50418b9aff5922fb21a1875d834f
22.	822/228/16	Ухвала	18 травня 2016 року	Апеляційна інстанція	Вінницький апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57869192
23.	822/262/16	Ухвала	17 травня 2016 року	Апеляційна інстанція	Вінницький апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57895572
24.	826/27744/15	Постанова	28 вересня 2016 року	Перша інстанція	Київський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/61680370
25.	826/27744/15	Ухвала	05 грудня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73700538
26.	826/27744/15	Постанова	25 квітня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73700538
27.	П/811/119/16	Ухвала	16 червня 2016 року	Апеляційна інстанція	Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58430004
28.	810/780/16	Ухвала	21 червня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58579374
29.	815/1119/16	Постанова	22 червня 2016 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58504808
30.	815/1119/16	Постанова	30 травня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74407375
31.	820/1870/16	Постанова	05 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58897096

32.	810/637/16	Ухвала	06 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58812276
33.	826/2008/16	Ухвала	26 травня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58040914
34.	826/2010/16	Постанова	24 липня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/83244201
35.	826/2008/16	Ухвала	19 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/59163551
36.	826/2008/16	Постанова	28 квітня 2016 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57492639
37.	804/6340/16	Постанова	24 вересня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752691
38.	804/6340/16	Постанова	21 лютого 2017 року	Апеляційна інстанція	Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/64951644
39.	804/6340/16	Постанова	22 грудня 2016 року	Перша інстанція	Дніпропетровський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/64393065
40.	810/936/16	Ухвала	23 червня 2016 року	Касаційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58493363
41.	826/3477/16	Ухвала	12 квітня 2017 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/66046133
42.	810/586/16	Ухвала	12 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/59017189

43.	821/274/16	Ухвала	13 липня 2016 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/59017414
44.	826/2010/16	Ухвала	03 березня 2017 року	Касаційна інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/65163140
45.	803/555/16	Постанова	23 січня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/79410777
46.	803/555/16	Ухвала	13 жовтня 2016 року	Апеляційна інстанція	Львівський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/62017951
47.	803/555/16	Постанова	22 червня 2016 року	Перша інстанція	Волинський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58673521
48.	824/184/16-a	Постанова	06 жовтня 2016 року	Перша інстанція	Чернівецький окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/69422086-6d3e47fce7ecb1bbad0a42677691d9d
49.	815/7160/16	Постанова	21 квітня 2017 року	Перша інстанція	Одеський окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/66153765-b0857efc25a7b55972f308c1cfc7ed38
50.	817/744/16	Постанова	04 жовтня 2016 року	Апеляційна інстанція	Житомирський апеляційний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/61860689-7b3041f949beeddef7fc98e247dea4e9
51.	817/744/16	Постанова	20 червня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/82498936

Оскарження звільнення «суддів Майдану»

№ з/п	Номер судової справи	Форма судового рішення	Дата прийняття	Судова інстанція	Назва суду	Посилання на судове рішення
1.	800/261/16	Постанова	11 липня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58984133
2.	800/261/16	Постанова	22 листопада 2016 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63839764
3.	800/26/17 (800/261/16)	Рішення	10 квітня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73468398
4.	800/26/17 (800/261/16)	Постанова	06 грудня 2018 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/78977570
5.	800/22/17 (800/267/16)	Постанова	15 травня 2017 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/66674990
6.	800/22/17 (800/267/16)	Постанова	25 жовтня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77506938
7.	800/22/17 (800/267/16)	Постанова	04 лютого 2021 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96150434
8.	800/451/15	Постанова	02 лютого 2016 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/55644919
9.	800/451/15	Постанова	22 листопада 2016 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63880290
10.	800/24/17 (800/451/15)	Рішення	16 квітня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73565262

11.	800/24/17 (800/451/15)	Постанова	18 жовтня 2018 року	Апеляційна інстанція	Велика Пала- та Верховно- го Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/78112045
12.	800/42/16	Постанова	07 липня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адмі- ністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58954999#
13.	800/42/16	Постанова	28 лютого 2017 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/66203433
14.	800/511/15	Постанова	08 листопада 2016 року	Перша інстанція	Вищий адмі- ністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63132437
15.	800/511/15	Постанова	09 вересня 2021 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99482388
16.	800/493/15	Постанова	25 липня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адмі- ністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/59317221
17.	800/493/15	Постанова	30 травня 2017 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/67407849
18.	800/493/15	Постанова	01 листопада 2018 року	Апеляційна інстанція	Велика Пала- та Верховно- го Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77764421
19.	800/23/17 (800/182/16)	Постанова	20 травня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адмі- ністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77764421
20.	800/23/17 (800/182/16)	Рішення	07 жовтня 2020 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92173147
21.	800/23/17 (800/182/16)	Постанова	02 вересня 2021 року	Апеляційна інстанція	Велика Пала- та Верховно- го Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99765543
22.	800/274/16	Постанова	10 червня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адмі- ністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/58786112

23.	800/274/16	Постанова	22 листопада 2016 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/63920903
24.	800/25/17 (800/274/16)	Рішення	11 жовтня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77375556
25.	800/25/17 (800/274/16)	Постанова	14 березня 2019 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854696
26.	800/98/16	Постанова	07 квітня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57311397
27.	800/623/16 (800/98/16)	Рішення	01 листопада 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77661834
28.	800/623/16 (800/98/16)	Постанова	12 грудня 2019 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/87179353
29.	800/13/16	Постанова	14 березня 2016 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/56645864
30.	800/13/16	Постанова	26 квітня 2016 року	Апеляційна інстанція	Верховний Суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/57677811
31.	800/331/16 (800/13/16)	Постанова	13 липня 2017 року	Перша інстанція	Вищий адміністративний суд України	https://reyestr.court.gov.ua/Review/68076619
32.	800/331/16 (800/13/16)	Постанова	19 лютого 2019 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/80111978
33.	800/331/16 (800/13/16)	Постанова	15 квітня 2021 року	Перша інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96669464

34.	800/17/17 (800/268/16)	Рішення	14 травня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74135661
35.	800/17/17 (800/268/16)	Постанова	07 лютого 2019 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224648
36.	800/445/16 (800/500/15)	Рішення	18 червня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74785245
37.	800/445/16 (800/500/15)	Постанова	18 жовтня 2018 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77611558
38.	800/342/16 (800/514/15)	Рішення	03 квітня 2018 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73335230
39.	800/342/16 (800/514/15)	Постанова	30 серпня 2018 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/76945473
40.	800/271/17	Рішення	16 жовтня 2019 року	Перша інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/85058494
41.	800/271/17	Постанова	28 січня 2021 року	Апеляційна інстанція	Велика Палата Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/94666776

Оскарження результатів атестації прокурорів Генеральної прокуратури України 2019 року

№ з/п	Номер судової справи	Форма судового рішення	Дата прийняття	Судова інстанція	Назва суду	Посилання на судове рішення
1.	640/25663/19	Рішення	14 грудня 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93746770
2.	640/25663/19	Ухвала	07 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96178571
3.	640/25663/19	Постанова	15 липня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/98367798
4.	640/25663/19	Постанова	06 вересня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99586018
5.	640/25663/19	Постанова	02 червня 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104593384
6.	640/25895/19	Ухвала	15 липня 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/90417414
7.	640/25895/19	Постанова	20 жовтня 2020 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92457226
8.	520/12307/19	Ухвала	03 липня 2020 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://openda.tobot.ua/court/90259293-5797ceefd4c24c577a5b55a56b6f9738
9.	640/257/20	Рішення	15 грудня 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93627607
10.	640/257/20	Постанова	13 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96419002

11.	640/257/20	Постанова	28 квітня 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104112721
12.	240/7852/20	Постанова	29 вересня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99977541
13.	240/7852/20	Постанова	23 березня 2021 року	Апеляційна інстанція	Сьомий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/95778793
14.	240/7852/20	Ухвала	18 листопада 2020 року	Перша інстанція	Житомирський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92919734
15.	160/6204/20	Постанова	21 вересня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99796969
16.	160/6204/20	Постанова	13 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Третій апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96495508
17.	160/6204/20	Рішення	15 грудня 2020 року	Перша інстанція	Дніпропетровський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93534772
18.	200/5038/20-а	Постанова	21 вересня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99796975
19.	200/5038/20-а	Постанова	24 листопада 2020 року	Апеляційна інстанція	Перший апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93077619
20.	200/5038/20-а	Рішення	26 серпня 2020 року	Перша інстанція	Донецький окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/91221826
21.	160/6596/20	Постанова	24 вересня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99861041
22.	160/6596/20	Постанова	01 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Третій апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96047341

23.	160/6596/20	Рішення	19 листопада 2020 року	Перша інстанція	Дніпропетровський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93143912
24.	280/4314/20	Постанова	24 вересня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/99861043
25.	280/4314/20	Постанова	18 травня 2021 року	Апеляційна інстанція	Третій апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96972415
26.	280/4314/20	Рішення	24 листопада 2020 року	Перша інстанція	Запорізький окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93702936
27.	640/1230/20	Постанова	10 лютого 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/103132053
28.	640/1230/20	Постанова	29 липня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/98640856
29.	640/1230/20	Рішення	20 квітня 2021 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96506502
30.	815/1554/17	Постанова	24 квітня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/81479426
31.	815/1554/17	Постанова	25 жовтня 2017 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/69865210
32.	815/1554/17	Постанова	14 червня 2017 року	Перша інстанція	Одеський окружний адміністративний суд	https://opendata.bot.ua/court/67123009-f4f1d3b2d153dbe74adfcfefd4aeb0d5
33.	640/17212/20	Постанова	11 листопада 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/101036576

34.	640/17212/20	Постанова	24 травня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/97277454
35.	640/17212/20	Рішення	02 лютого 2021 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://revestr.court.gov.ua/Review/94663578
36.	420/6029/21	Рішення	16 серпня 2021 року	Перша інстанція	Одеський окружний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/99090642
37.	420/6029/21	Постанова	02 листопада 2021 року	Апеляційна інстанція	П'ятий апеляційний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/101077343
38.	420/6029/21	Постанова	06 жовтня 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://revestr.court.gov.ua/Review/106787938
39.	640/1559/20	Рішення	07 квітня 2021 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://revestr.court.gov.ua/Review/96078576
40.	640/1559/20	Постанова	02 серпня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/98986756
41.	640/1559/20	Постанова	08 листопада 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://revestr.court.gov.ua/Review/107251386
42.	140/13530/20	Постанова	12 травня 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://revestr.court.gov.ua/Review/104282772
43.	140/13530/20	Постанова	06 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://revestr.court.gov.ua/Review/96111886

44.	140/13530/20	Рішення	17 грудня 2020 року	Перша інстанція	Волинський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93845467
45.	819/330/18	Постанова	10 квітня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/88706639
46.	819/330/18	Постанова	25 вересня 2018 року	Апеляційна інстанція	Львівський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/76693526
47.	819/330/18	Рішення	31 травня 2018 року	Перша інстанція	Тернопільський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/74572397
48.	2040/6763/18	Постанова	10 січня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/86828232
49.	2040/6763/18	Постанова	06 лютого 2019 року	Апеляційна інстанція	Другий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/79756834
50.	2040/6763/18	Рішення	09 листопада 2018 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/77957640
51.	640/26168/19	Постанова	16 грудня 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/101990311
52.	640/26168/19	Постанова	20 січня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/94425821
53.	640/26168/19	Рішення	31 серпня 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/91249657

54.	640/1598/20	Рішення	31 серпня 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/91298034
55.	640/1598/20	Постанова	26 листопада 2020 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/93147308
56.	640/1598/20	Постанова	18 листопада 2021 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/101297514
57.	814/886/17	Постанова	11 квітня 2018 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73355978
58.	814/886/17	Постанова	29 листопада 2017 року	Апеляційна інстанція	Одеський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/70674620
59.	814/886/17	Постанова	26 вересня 2017 року	Перша інстанція	Миколаївський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/69274584
60.	820/1783/17	Постанова	23 січня 2019 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/79382964
61.	820/1783/17	Постанова	03 жовтня 2017 року	Апеляційна інстанція	Харківський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/693392649
62.	820/1783/17	Постанова	13 липня 2017 року	Перша інстанція	Харківський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/67780468
63.	826/6257/17	Постанова	07 жовтня 2020 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92051770
64.	826/6257/17	Постанова	12 липня 2018 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/75325251

65.	826/6257/17	Ухвала	19 липня 2018 року	Апеляційна інстанція	Київський апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/75423547
66.	826/6257/17	Рішення	20 квітня 2018 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/73691093
67.	360/3344/20	Постанова	15 лютого 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/103371642
68.	360/3344/20	Постанова	24 травня 2021 року	Апеляційна інстанція	Перший апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/97111825
69.	360/3344/20	Рішення	29 грудня 2020 року	Перша інстанція	Луганський окружний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/94040677
70.	640/17400/20	Рішення	18 листопада 2020 року	Перша інстанція	Окружний адміністративний суд міста Києва	https://reyestr.court.gov.ua/Review/92987385
71.	640/17400/20	Постанова	27 квітня 2021 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/96588774
72.	640/17400/20	Постанова	14 лютого 2022 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/103282291
73.	640/17400/20	Постанова	01 червня 2022 року	Апеляційна інстанція	Шостий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104655154
74.	640/17400/20	Постанова	01 березня 2023 року	Касаційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286377

Оскарження заборони проросійських партій в Україні у 2022–2023 роках

№ з/п	Номер судової справи	Форма судового рішення	Дата прийняття	Судова інстанція	Назва суду	Посилання на судове рішення
1.	П/857/1/22	Рішення	16 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104932084
2.	П/857/1/22	Постанова	06 вересня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106164240
3.	П/857/2/22	Рішення	14 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837691
4.	П/857/3/22	Рішення	13 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818314
5.	П/857/3/22	Постанова	23 вересня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106516058
6.	П/857/4/22	Рішення	14 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818413
7.	П/857/5/22	Рішення	23 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104999568
8.	П/857/5/22	Постанова	27 вересня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106571123
9.	П/857/6/22	Рішення	27 вересня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837758
10.	П/857/7/22	Рішення	17 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104856332

11.	П/857/7/22	Постанова	29 вересня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621200
12.	П/857/8/22	Рішення	20 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104951849
13.	П/857/8/22	Постанова	15 вересня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106339460
14.	П/857/9/22	Рішення	14 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818399
15.	П/857/10/22	Рішення	15 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104837669
16.	П/857/10/22	Ухвала	18 жовтня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106867936
17.	П/857/11/22	Рішення	13 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104818441
18.	П/857/12/22	Рішення	08 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694066
19.	640/9489/19	Рішення	12 липня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/105358692
20.	640/24270/21	Рішення	24 червня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/104951864
21.	826/9174/18	Рішення	05 липня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/105203127

22.	826/9174/18	Постанова	18 жовтня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106840684
23.	826/9751/14	Рішення	05 липня 2022 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/105109793
24.	826/9751/14	Ухвала	20 жовтня 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/106868109
25.	826/9751/14	Ухвала	28 листопада 2022 року	Апеляційна інстанція	Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду	https://reyestr.court.gov.ua/Review/107571334
26.	П/857/1/23	Рішення	21 лютого 2023 року	Перша інстанція	Восьмий апеляційний адміністративний суд	https://reyestr.court.gov.ua/Review/109286127