

# **Громадська думка про правотворення**

**Спеціальний випуск матеріалів  
за результатами проходження практики студентами  
Гуманітарного інституту Національного авіаційного  
університету**

**№ 6 (42)**

**(квітень 2013 р.)**

**ЗМІСТ**

Резюме.....	2
<b>ПІДСУМКИ МОНІТОРИНГУ ТА АНАЛІЗУ ОСОБЛИВОСТЕЙ ВИСВІТЛЕННЯ В ЗМІ ПИТАНЬ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ .....</b>	<b>3</b>
<b>АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС.....</b>	<b>7</b>
<b>Д. Мельник.....</b>	<b>7</b>
<b>Адвокат у кримінальному провадженні за новим КПК України.....</b>	<b>7</b>
<b>О. Левчишен.....</b>	<b>17</b>
<b>Повноваження прокурора в кримінальному процесі.....</b>	<b>17</b>
<b>К. Щербакова.....</b>	<b>20</b>
<b>Проблеми та перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні.....</b>	<b>20</b>
<b>Г. Туницька.....</b>	<b>33</b>
<b>Впровадження суду присяжних в Україні.....</b>	<b>33</b>

**КИЇВ 2013**

## **Резюме**

*Під час проходження практики у НБУВ студенти-випускники НАУ*

*Кужель Олена,*

*Лазарєва Олена,*

*Левчишен Олександр,*

*Линдов Артем,*

*Мельник Дар'я,*

*Соломаха Олексій,*

*Туницька Галина,*

*Щербакова Катерина,*

*Якименко Любов*

*працювали над дослідженням висвітлення у ЗМІ особливостей впровадження нового Кримінального процесуального кодексу в Україні.*

*Ними було здійснено оперативний пошук інформації в ЗМІ та мережі Internet і систематизацію відібраного матеріалу за джерелом, змістом, персоналіями авторів/коментаторів, ключовими словами повідомлень. За результатами було здійснено якісно-кількісний аналіз змісту повідомлень з метою виявлення основних тенденцій відображення у ЗМІ особливостей впровадження Кримінального процесуального кодексу.*

# ПІДСУМКИ МОНІТОРИНГУ ТА АНАЛІЗУ ОСОБЛИВОСТЕЙ ВИСВІТЛЕННЯ В ЗМІ ПИТАНЬ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ

У контексті з'ясування особливостей висвітлення ЗМІ особливостей впровадження нового Кримінального процесуального кодексу(КПК) було здійснено відбір за період листопад 2012 р. (набрання чинності) – березень 2013 р. та систематизацію близько 300 публікацій (офіційні інформаційні повідомлення, коментарі посадових осіб, відгуки експертів, практиків, громадських організацій). Структуризація повідомлень за походженням має такий вигляд:

Інформаційні повідомлення – 35  
Аналітичні матеріали – 18 (переваги, недоліки, ризики)  
Коментарі правознавців – 157  
Коментарі посадових осіб – 67  
Всього – 277



Аналіз тематики повідомлень дав змогу виділити ключові слова й вирази та систематизувати основні проблеми обговорення особливостей впровадження КПК таким чином:

**Набрання чинності КПК (впровадження, прийняття).**

**Судова система** (судова реформа КПК, суд присяжних, судді, прокуратура, інститут присяжних, кримінальне судочинство).

**Виправдовувальні вироки.**

**Прогресивність КПК** (імплементація, Рада Європи, міжнародний досвід, реалізація).

**Розвантаження та фінансування** (єдиний реєстр досудових розслідувань, інститут додаткового розслідування, СІЗО, кримінально-виконавча система).

**Запобіжні заходи** (домашній арешт, електронні браслети, утримування під вартою, застава, арешт на майно).

**Гуманізація та права людини** (гуманізація кримінальної відповідальності, право на захист, захищеність громадян, вилучення дискримінаційних норм стосовно дітей, уточнено поняття неповнолітньої особи, відшкодування моральної шкоди).

**Права захисту** (адвокати, статус адвоката, обмеження діяльності адвокатів).

**Кримінальне провадження** (надання безоплатної правової допомоги в кримінальному провадженні, види та укладання угод згідно з КПК).

**Досудове слідство** (затримання, обшук, огляд трупів, взяття біологічних зразків, контроль за розслідуванням).

**Негласне слідство** (таємність, проникнення в житло, залучення до конфіденційного співробітництва).

**Кримінальна справа** (порушення, ведення, доказ показання з чужих слів, заява про злочин, реєстрація заяв, анонімні доноси, правопорушення).

**Регулювання та моніторинг.**

**Нововведення** (зміни, відмінності, порівняння попереднього й нового КПК).

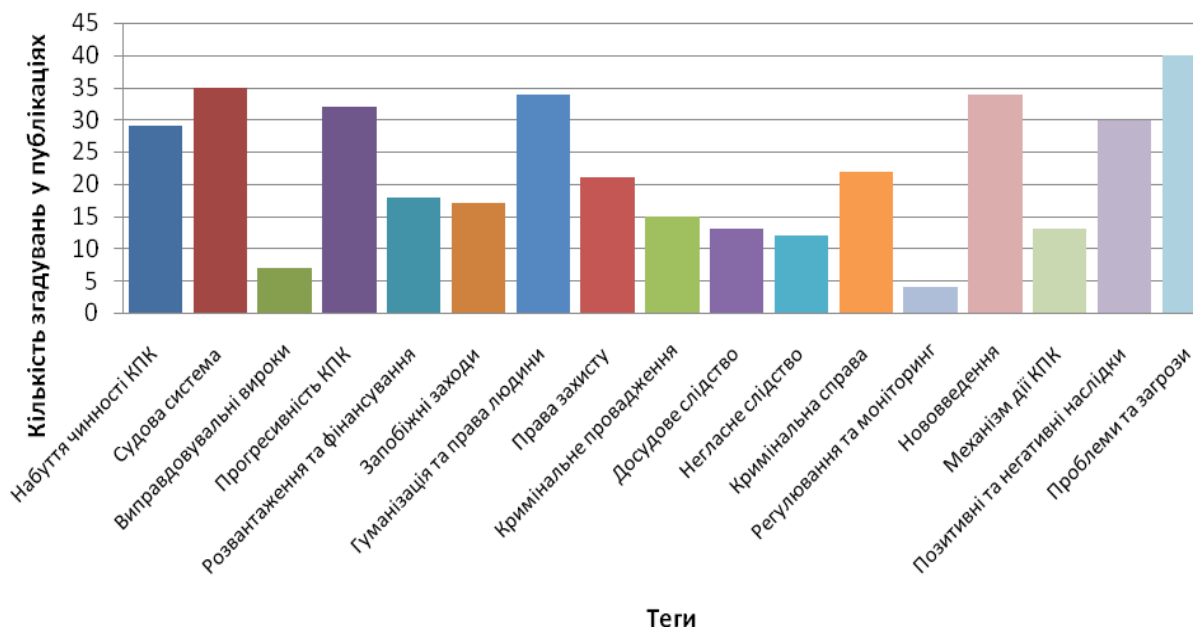
**Механізм дії КПК** (дія КПК, вимоги, норми, завдання).

**Позитивні та негативні наслідки** (сильні та слабкі сторони, результати, аналіз, обговорення, нерозв'язані проблеми КПК, недоопрацювання КПК).

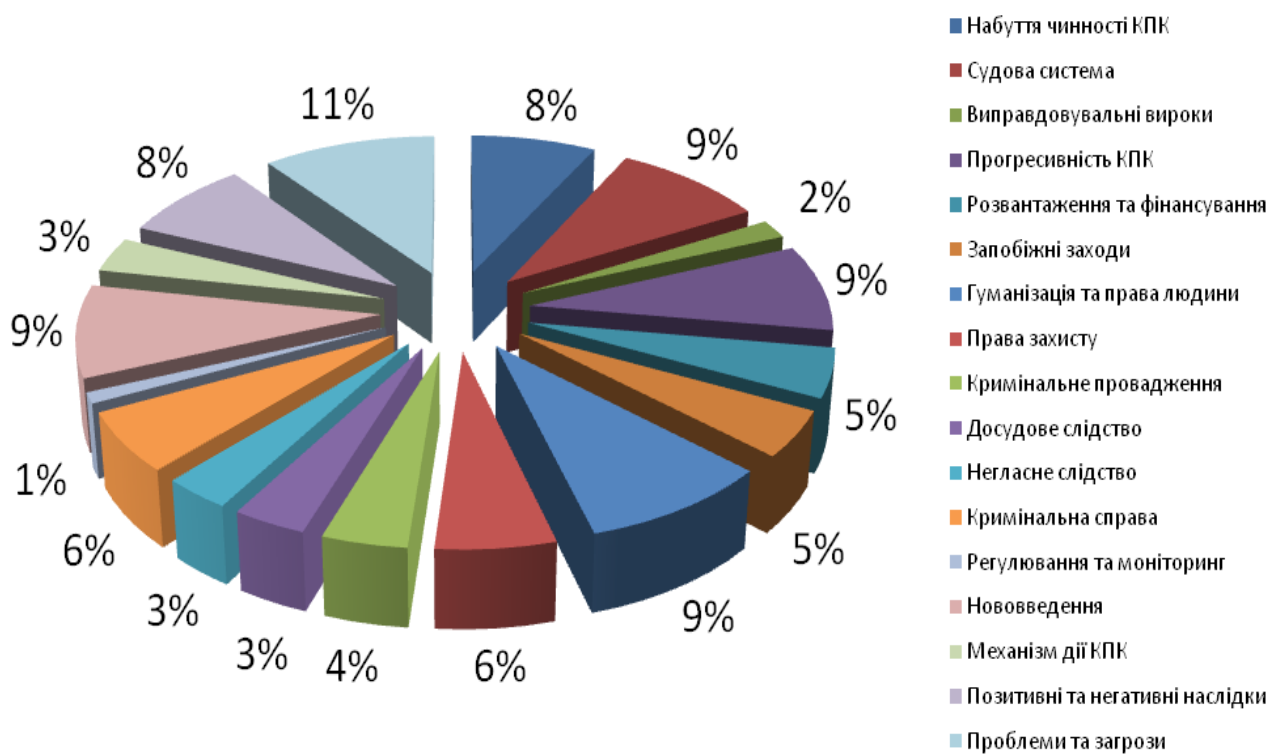
**Проблеми та загрози** (корупція, підліткова злочинність, вибіркоче правосуддя, протест, критика, катування).

За співвідношенням обговорюваних проблем, пов'язаних із впровадженням нового КПК, серед найбільш резонансних можуть бути названі **нововведення**, а саме – порівняння попереднього й нового КПК, деталізація відмінностей та нових норм. Особливий інтерес, очевидно, викликає **судова реформа**, закладена в КПК, зокрема, впровадження суду присяжних, зміни в повноваженнях суддів, прокуратури, особливості кримінального судочинства за новими нормами. Значна частина публікацій присвячена аналізу **прогресивних норм КПК та проблемі і загроз**, пов'язаних з новим Кодексом, зокрема корупції, вибіркового правосуддя, катувань та ін.; питанням **гуманізації кримінальної відповідальності та прав людини**.

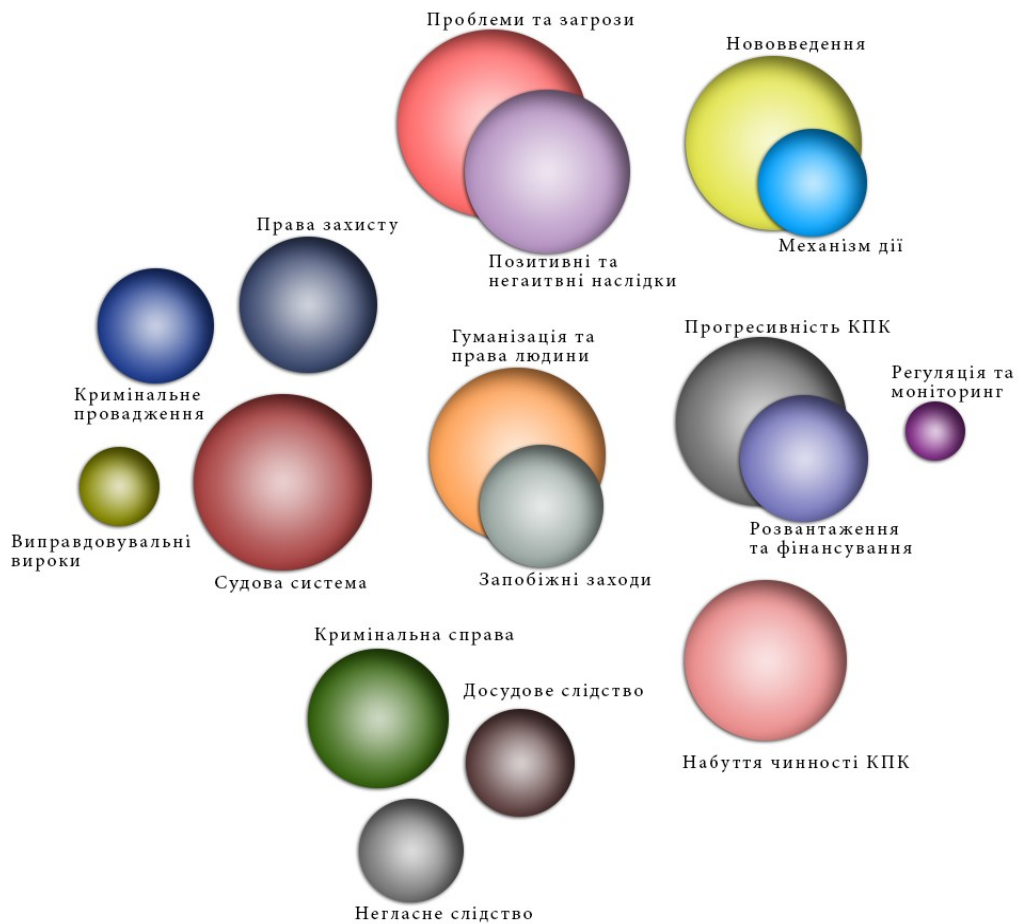
## Висвітлення ЗМІ особливостей впровадження нового КПК



## Співвідношення кількості публікацій по новому КПК



## Співвідношення кількості публікацій по новому КПК



# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Д. Мельник, студентка 5-го курсу Гуманітарного інституту Національного авіаційного університету*

## **Адвокат у кримінальному провадженні за новим КПК України**

Сучасний етап розвитку державності в Україні характеризується прагненням до досягнення стандартів європейської спільноти, впровадження демократичних інституцій, удосконалення чинного законодавства. Протягом понад 20 років національна юридична система перебуває у стані перманентного реформування. Суттєві зміни відбуваються і в кримінально-процесуальному законодавстві, здійснюється реконструювання процесуальної форми, а також уже прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України (надалі – КПК України). 20 листопада 2012 р. КПК України набрав чинності, проте запровадження нововведень спричинило чимало питань, проблем і суперечок, зокрема щодо участі захисника в кримінальному провадженні.

Одним із суб'єктів сторони захисту в кримінальному провадженні є захисник. Відповідно до ч. 1 ст. 45 КПК України захисником є адвокат, який здійснює захист підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування, а також особи, стосовно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадиції).

Прийнятий Верховною Радою України 5 липня 2012 р. новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» розширив існуючі види адвокатської діяльності та посилив професійні права та гарантії. Пункт 1 ст. 1 цього закону дає визначення поняття «адвокат». Ним є фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені цим Законом. У ч. 1 ст. 6 Закону вказується, що адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, обумовлених цим Законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

У кримінальному провадженні адвокат здійснює захист, під яким розуміється вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування в кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадиції), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про

адміністративне правопорушення (п. 5 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Утім, передбачається, що такий напрям діяльності адвоката в кримінальному провадженні не обмежується зазначеними його видами. Статтею 59 Конституції України закріплено конституційне право кожного на правову допомогу. Це положення за своєю суттю є гарантією реалізації, захисту й охорони інших прав і свобод людини та громадянина, і в цьому полягає його соціальна значущість. До інших видів правової допомоги належать такі види адвокатської діяльності: надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, правовий супровід діяльності клієнта, складання заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів клієнта, недопущення їх порушень, а також на сприяння їх відновленню у разі порушення (п. 6 ст. 1 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Новий Кодекс істотно спрощує процедуру вступу в провадження захисника. «Відтепер для цього не потрібне окреме рішення про його допуск до захисту людини. Крім того, запроваджено повну заборону доступу до матеріалів, що містять адвокатську таємницю», – прокоментував ситуацію керівник Головного управління з питань судоустрою Адміністрації Президента А. Портнов. «Одночасно з набранням чинності новим кримінальним процесуальним законодавством в Україні обрано Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури та органи адвокатського самоврядування, у яких вперше відсутні представники виконавчої, судової влади та органів місцевого самоврядування», – зазначив радник Президента України.

За новим КПК України встановлено випадки, коли адвокат не може виконувати функції захисника в кримінальному провадженні. До них належать дві групи обставин:

1. Коли відомості про адвоката не внесено до Єдиного реєстру адвокатів України.

2. Коли стосовно цього в Єдиному реєстрі адвокатів України містяться відомості про зупинення або припинення права на зайняття адвокатською діяльністю. Перелік цих випадків слід вважати вичерпним.

Водночас правозахисники дещо стурбовані новим КПК. Зокрема, координатор Вінницької правозахисної групи Д. Гройсман занепокоєний проблемою права на захист, яке впроваджує новий КПК: «Кодекс створює монополію на правовий захист. Причому на правову допомогу не тільки особам, які притягаються до відповідальності, а також і жертвам злочину. Тепер навіть якщо ти потерпілий – ти не можеш більше обирати своїм представником фахівця у галузі права», – розповів правозахисник. Слід зауважити, що відповідно до ст. 17 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» Рада адвокатів України забезпечує ведення Єдиного реєстру адвокатів України з метою збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про кількість і персональний склад адвокатів України, адвокатів іноземних держав, які, відповідно до



цього Закону, набули права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, про обрані адвокатами організаційні форми адвокатської діяльності. Внесення відомостей до Єдиного реєстру адвокатів України здійснюється радами адвокатів регіонів і Радою адвокатів України.

Підстави зупинення і припинення права на зайняття адвокатською діяльністю передбачено у розд. 5 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Право на здійснення адвокатської діяльності зупиняється у разі: 1) подання адвокатом заяви про зупинення адвокатської діяльності; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно адвоката за вчинення злочину, крім випадку, передбаченого п. 6 ч. 1 ст. 32 цього Закону; 3) накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на здійснення адвокатської діяльності; 4) визнання адвоката за рішенням суду недієздатним або обмежено дієздатним.

Накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення права на здійснення адвокатської діяльності може застосовуватися виключно у разі: 1) повторного протягом року вчинення дисциплінарного проступку; 2) порушення адвокатом вимог щодо несумісності; 3) систематичного або грубого одноразового порушення правил адвокатської етики (ст. 31 Закону).

Право на здійснення адвокатської діяльності припиняється шляхом анулювання свідоцтва про право на здійснення адвокатської діяльності у разі: 1) подання адвокатом заяви про припинення права на здійснення адвокатської діяльності; 2) визнання адвоката безвісно відсутнім або оголошення його померлим; 3) смерті адвоката; 4) накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді позбавлення права на здійснення адвокатської діяльності; 5) встановлення факту надання недостовірних відомостей для отримання свідоцтва про право на здійснення адвокатської діяльності та складення присяги адвоката України; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно адвоката за вчинення тяжкого, особливо тяжкого злочину, а також злочину середньої тяжкості, за який призначено покарання у вигляді позбавлення волі.

Накладення на адвоката дисциплінарного стягнення у вигляді позбавлення права на здійснення адвокатської діяльності може застосовуватися виключно у разі: 1) порушення присяги адвоката України; 2) розголошення адвокатом відомостей, що становлять адвокатську таємницю, використання їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб; 3) заподіяння протиправними діями адвоката, пов'язаними із здійсненням ним адвокатської діяльності, значної шкоди клієнту, якщо таку шкоду встановлено судовим рішенням, що набрало законної сили; 4) систематичного або грубого одноразового порушення правил адвокатської етики, що підриває авторитет адвокатури України (ст. 32 Закону).

Окремі особи вважають, що через прийняття нового КПК України тих українців, які не мають змоги оплатити адвоката, буде позбавлено державного захисту. Зазначимо, що держава зобов'язується забезпечити всіх

безкоштовними адвокатами. Мін'юст України сьогодні активно створює систему безоплатної правової допомоги, закликаючи до неї адвокатів. Загалом, станом на березень поточного року, до реєстрів адвокатів, які надають громадянам безоплатну правову допомогу, уже внесено 2566 адвокатів, що пройшли відбір у 2012 р. (за підсумками перших двох конкурсів). Кількість адвокатів, які сьогодні надають безоплатну вторинну правову допомогу, наразі є достатньою. Проте, за словами міністра юстиції О. Лавриновича, триває процес оптимізації кількісного й якісного складу реєстрів. Зокрема, планується усунути регіональний дисбаланс, оскільки лишаються окремі райони й малі міста, де до надання безоплатної вторинної правової допомоги поки що не залучено жодного адвоката. Наразі надання такої допомоги там забезпечено за рахунок адвокатів з сусідніх адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, надходять запити від адвокатів, які з будь-яких причин не брали участі в попередніх конкурсах, але прийняли рішення працювати в системі безоплатної правової допомоги.

Загалом, стосовно регіонів, станом на березень поточного року, безоплатну правову допомогу надавали: у Донецькій області – 199 адвокатів, Дніпропетровській – 186, Харківській – 174, Львівській – 160, Києві – 158, Одеській області – 157, Хмельницькій – 130, Київській – 121, Запорізькій – 105 адвокатів. У Житомирській області до надання безоплатної правової допомоги залучено 98 адвокатів, Чернігівській – 93, Миколаївській – 85, АР Крим – 84, Рівненській області – 81, Тернопільській – 78, Івано-Франківській – 74, Кіровоградській – 70, Полтавській – 66, Луганській – 64, Херсонській – 59, Сумській – 58, Чернівецькій – 53, Вінницькій – 49, Черкаській – 47, Волинській – 43, Закарпатській області – 39, Севастополі – 35 адвокатів. Протягом перших двох місяців функціонування у країні системи безоплатної правової допомоги сформувалась тенденція щодо переходу адвокатів до реєстру таких, які надають безоплатну правову допомогу на постійній, а не тимчасовій основі. Це, за словам міністра юстиції України, говорить про поступову стабілізацію системи і формування групи адвокатів, які спеціалізуються на наданні саме безоплатної правової допомоги.

Одним із засобів реалізації права на захист є передбачене ч. 5 ст. 46 КПК України право захисника брати участь у проведенні допиту та інших процесуальних діях, що проводяться з участю підозрюваного, обвинуваченого. Цьому праву відповідає обов'язок слідчого, прокурора, слідчого судді, суду завчасно попередити захисника про проведення відповідної процесуальної дії. Цей термін має бути достатнім для того, щоб захисник мав змогу з'явитися для участі в процесуальній дії або заздалегідь повідомити про неможливість явки і про причини, що призвели до цього. Повідомлення здійснюється в порядку, встановленому ст. 111, 112 КПК України.

Особливого значення для захисту прав і законних інтересів підозрюваного набуває право захисника до першого допиту підозрюваного

мати з ним конфіденційне побачення без дозволу слідчого, прокурора, суду, а після першого допиту – такі ж побачення без обмеження кількості та тривалості. Слід зазначити, що новелою КПК є положення про те, що конфіденційні побачення захисника з підозрюваним, обвинуваченим мають відбуватися без дозволу слідчого, прокурора, слідчого судді, суду. Таке правило має імперативний характер і усуває можливість будь-якої дискреції особи, яка здійснює кримінальне провадження з цього питання.

Конфіденційність спілкування захисника з підозрюваним, обвинуваченим є обов'язковою умовою ефективності захисту, що набула значення стандарту в практиці Європейського суду з прав людини. У цьому контексті вкрай важливу роль відіграють закріплені в цій частині положення про те, що такі зустрічі можуть відбуватися за візуальним контролем уповноваженої службової особи, проте, не можуть прослуховуватися чи підслуховуватися. Візуальний контроль побачення захисника з підозрюваним, обвинуваченим полягає у спостереженні за об'єктами та діями осіб, що перевіряються за допомогою зору й оптичних приладів з метою забезпечення законності під час проведення такої зустрічі. Прослуховування полягає у конспіративному слуховому контролі та фіксації за допомогою технічних засобів мовної інформації, переговорів або повідомлень.

Право обвинуваченого спілкуватися зі своїм адвокатом, і не боятися того, що їх розмову можуть підслухати, є однією з основних вимог справедливого судового розгляду. Закріплення в новому КПК заборони на прорахування і підслухування розмов захисника з підозрюваним, обвинуваченим відповідає тим сталим підходам до проблеми забезпечення права на захист як складової права на справедливий суд, що склалися у прецедентній практиці Європейського суду.

Під час здійснення захисту чи надання правової допомоги в кримінальному провадженні захисник має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги, зокрема:

1. Звертатися з адвокатськими запитами, у тому числі щодо отримання копій документів, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб (за згодою таких фізичних осіб).

2. Представляти й захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права й інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, громадських об'єднаннях, перед громадянами, посадовими й службовими особами, до повноважень яких належить вирішення відповідних питань в Україні та за її межами.

3. Ознайомлюватися на підприємствах, в установах й організаціях з необхідними для адвокатської діяльності документами й матеріалами, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом.

4. Складати заяви, скарги, клопотання, інші правові документи й подавати їх у встановленому законом порядку.

5. подавати клопотання і скарги на прийомі в посадових і службових осіб і відповідно до закону одержувати від них письмові вмотивовані відповіді на ці клопотання і скарги.

6. Бути присутнім під час розгляду своїх клопотань і скарг на засіданнях колегіальних органів і давати пояснення щодо суті клопотань і скарг.

7. Збирати відомості про факти, що можуть бути використані як докази, в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їхні копії, ознайомлюватися з ними та опитувати осіб за їхньою згодою.

8. Застосовувати технічні засоби, у тому числі для копіювання матеріалів справи, у якій адвокат здійснює захист, представництво або надає інші види правової допомоги, фіксувати процесуальні дії, у яких він бере участь, а також перебіг судового засідання в порядку, передбаченому законом.

9. Засвідчувати копії документів у справах, які він веде, крім випадків, якщо законом встановлено інший обов'язковий спосіб засвідчення копій документів.

10. Одержувати письмові висновки фахівців, експертів з питань, що потребують спеціальних знань.

11. Користуватися іншими правами, передбаченими цим Законом та іншими законами (ст. 20 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Відповідно до ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», у якому закріплено гарантії діяльності захисника із забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів підзахисного, однією з гарантій діяльності захисника є заборона вимагати від адвоката, його помічника, стажиста, особи, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також від особи, стосовно якої призупинено або зупинено право на здійснення адвокатської діяльності, надання відомостей, що є адвокатською таємницею. З цих питань зазначених осіб не може бути допитано, крім випадків, якщо особа, яка довірила відповідні відомості, звільнила цих осіб від обов'язку зберігати таємницю в порядку, передбаченому законом. Забороняється проведення огляду, розголошення, вимагання чи вилучення документів, пов'язаних із здійсненням адвокатської діяльності (пп. 2, 4 ч. 1 ст. 23 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Надання таких документів слідчому, прокурору, слідчому судді, суду може здійснюватися лише за згодою захисника в режимі дотримання останнім своїх обов'язків щодо інтересів підзахисного.

З метою реалізації засади змагальності сторін кримінального провадження стороні захисту гарантується рівність прав з іншими учасниками провадження. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх службові особи

зобов'язані виконувати законні вимоги захисника. До законних слід відносити вимоги, що базуються на положеннях Конституції України та законів України, КЗПЛ і Протоколів до неї, міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано ВР України, практики ЄСПЛ.

Ст. 24 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» встановлює форму відносин захисника з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, службовими особами. Такою формою є адвокатський запит, під яким розуміють письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації і копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту. Уперше встановлено і відповідальність за невиконання законних вимог захисника. Так, відмова в наданні інформації на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, приводить до відповідальності, встановленої законом, крім випадків відмови в наданні інформації з обмеженим доступом (ч. 3 ст. 24 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

У ст. 49 КПК України передбачено випадки й порядок залучення слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом захисника для здійснення захисту за призначенням. Слід підкреслити, що залучення захисника за призначенням у передбачених цією статтею випадках є обов'язком вказаних осіб, що обумовлено не тільки інтересами самого підозрюваного, обвинуваченого, а й публічними інтересами, які полягають у вирішенні завдань кримінального провадження, визначених ст. 2 КПК, зокрема щодо охорони прав, свобод і законних інтересів його учасників. Виходячи з цих завдань, вважається необхідним поширити дію публічності як засади кримінального провадження, що передбачено ст. 25 КПК, не тільки на компетенцію уповноважених осіб щодо початку досудового розслідування, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, а й на імперативний характер обов'язку слідчого, прокурора, слідчого судді та суду щодо їхніх законних прав та інтересів учасників кримінального провадження. Підстави залучення захисника за призначенням встановлені ч. 1 ст. 49 КПК України і застосовуються у випадках, коли участь захисника в кримінальному провадженні є необхідною з метою вирішення його завдань. Характер обставин, що становлять зміст цих підстав, є різним, утім спільною ознакою для них є те, що вони говорять про неможливість забезпечення захисту законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого без участі в кримінальному провадженні захисника. Участь захисника в кримінальному провадженні має бути забезпечено у випадках, якщо: 1) відповідно до вимог ст. 52 КПК участь захисника є обов'язковою, а підозрюваний, обвинувачений не залучив захисника; 2) підозрюваний, обвинувачений заявив клопотання про залучення захисника, але за відсутності коштів чи з інших об'єктивних причин не може його залучити самостійно; 3) слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд вирішить, що

обставини кримінального провадження вимагають участі захисника, а підозрюваний, обвинувачений не залучив його. Перелік випадків, у яких захисник залучається за призначенням, не є вичерпним, ця стаття містить також правило, що захисник може бути залучений слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом в інших випадках, передбачених Законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги (ідеться про ЗУ «Про безоплатну правову допомогу»). Рішення про залучення захисника за призначенням у вказаних у ч. 1 ст. 49 випадках має бути формалізовано слідчим, прокурором у постанові, а слідчим суддею, судом – в ухвалі. Вимоги щодо форми та змісту постанови як виду процесуальних рішень слідчого, прокурора встановлено ст. 110 КПК.

Ухвала слідчого судді, суду має відповідати загальним вимогам, передбаченими ст. 370, 372 КПК з урахуванням особливостей рішення про залучення захисника. Мотивувальна частина цих процесуальних рішень повинна включати обґрунтування необхідності залучення захисника до участі в кримінальному провадженні із зазначенням однієї з підстав, що містяться в ч. 1 цієї статті.

Обов'язковими для виконання є положення постанови, ухвали про призначення захисника для участі в кримінальному провадженні. Встановлений термін її надіслання до відповідного органу чи установи, уповноваженого Законом на надання безоплатної правової допомоги, означає виконання зазначених дій одразу ж після прийняття/отримання рішення (постанови, ухвали) про призначення захисника. Невиконання, неналежне або несвоєчасне виконання постанови (ухвали) про доручення призначення адвоката спричиняють відповідальність, установлену Законом. Зокрема, відповідно до ст. 34 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», такі дії можуть становити склад дисциплінарного проступку адвоката, а тому й спричинити застосування до нього дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до вимог ст. 159 нового КПК, тимчасовий доступ до речей і документів, що є доказами в справі, захист може отримати тільки на підставі ухвали суду. Таким чином, захисника у кримінальному провадженні позбавлено права за умов змагальності сторін самостійно отримати такий вид доказу.

Важливим моментом для захисника є закріплення за ним необхідних документів, наявність яких підтверджує повноваження захисника на участь у кримінальному провадженні. До них належать дві групи документів: 1) документ, що підтверджує право особи на здійснення адвокатської діяльності взагалі (оскільки захисником може бути виключно адвокат); 2) документи, які підтверджують право цієї особи бути захисником у конкретному кримінальному провадженні.

Відповідно до ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» документом, що підтверджує статус адвоката, є свідоцтво про право на здійснення адвокатської діяльності. Таке свідоцтво видається Радою адвокатів регіону особі, яка склала присягу адвоката України. Особа може здійснювати професійну діяльність

адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту лише за наявності у неї свідоцтва про право на здійснення адвокатської діяльності. Документами, що підтверджують персоналізацію здійснюваного захисту, є: ордер, Договір із захисником або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

Деякі європейські та американські юристи висловилися свої думки стосовно сторони захисту в кримінальному провадженні за новим КПК України. Так, професор Центрально-Європейського і Оксфордського університету, дійсний член і голова Наукового комітету Агенції з основних прав Європейського Союзу Дж. Макбрайд, який писав експертний висновок до нового КПК України, зазначає, що з прийняттям нового кримінального процесуального законодавства в Україні збільшилися шанси на покращення ситуації із захистом прав людини. Адже в кримінальному процесі помітно зросла роль захисника, який має право на проведення власного розслідування. Водночас збільшився і рівень його відповідальності, що має позначитися на покращанні якості надання юридичних послуг. «Нарікання ж адвокатів на відсутність норми, яка б захищала їхні права, є незрозумілими, – додає Дж. Макбрайд, – оскільки першочерговими вважаються права на справедливість їхніх клієнтів, які адвокат повинен забезпечувати. Саме за такою логікою побудовано кримінально-процесуальне законодавство більшості європейських країн. Головне сьогодні українським суддям, прокурорам та адвокатам переосмислити власні кроки відповідно до вимог нового КПК.

Такої ж думки і американський адвокат Е. Сїй Ракер, визнаний Асоціацією правників кримінальних судів Лос-Анжелеса «Кращим судовим адвокатом року». Він запевнив, що новий КПК змусить прокурорів і адвокатів України активно працювати. «Одні почнуть краще збирати докази вини підозрюваних у скоєнні злочинів, інші – спростовувати їх, а судді зобов'язані більш прискіпливо ставитися до позиції обох сторін. У такому випадку збільшаться гарантії того, що невинуваті люди не потраплятимуть до в'язниці», – резюмував він.

Розглянемо досвід пострадянських країн.

Цікавою з цього приводу дискусія представників Грузії та Росії, де трохи раніше за Україну реформували кримінально-процесуальне законодавство.

Так, адвокат, голова служби, що займається організацією надання безоплатної правової допомоги в Грузії, Мені тон Бенідзе розповів, що у грузинських судах існує рівноправ'я сторін, за якого адвокат має можливість застосовувати творчий підхід до захисту свого клієнта, оскільки у нього є право на проведення власного розслідування справи.

Щоправда, напряму виконувати цю норму складно, оскільки, у разі виявлення адвокатом на місці злочину нового речового доказу, у правоохоронців, які також цим займаються, одразу ж можуть виникнути підозри у наявності фальсифікацій з його боку. Тому здебільшого грузинські адвокати

лише спостерігають за роботою правоохоронців на місці злочину або під час проведення ними обшуків тощо.

Дещо запізнилася грузинська влада з навчанням новому кримінально-процесуальному законодавству адвокатів. Відтак, вони виявилися менш обізнаними з приводу застосування його норм, аніж їхні опоненти – прокурори. Крім того, невиправленим залишилося і те положення, що правоохоронці Грузії можуть запрошувати осіб задля дачі показань у суді як свідків, а потім пред'являти їм обвинувачення в скоєнні злочину.

«На жаль, ці люди, якщо в них немає достатніх коштів, за законом не в змозі скористатися правом на отримання захисника на безоплатній основі. Відтак, вони стають легкою здобиччю для державного обвинувачення», – пояснює грузинський адвокат.

Нагальною проблемою у Грузії є і те, що, попри прогресивні зміни в законодавстві, кількість виправдальних вироків не зросла, як очіувалося, і сьогодні з 90 тисяч справ лише у семи випадках суд виправдав підсудних, що є досить незначним показником.

«Така ж ситуація спостерігається і в Росії. Тому, яким би хорошим не було законодавство, в першу чергу потрібно змінити застарілий інквізиційний підхід до його трактування, причому ще з університетських лав, де навчаються майбутні юристи», – резюмував російський правозахисник Д. Шабельников.

Отже, захисник для одержання доказів у кримінальному провадженні реально має право лише на звернення до сторони обвинувачення із клопотанням про проведення слідчих та інших процесуальних дій. Тобто необхідна деталізація зазначених положень, чітко встановлений порядок процесуальних дій, оскільки це дозволить захиснику стати рівноправним учасником змагального судового процесу нарівні із державним обвинувачем.

Підсумовуючи вище сказане можна зробити висновок, що важливішою стає функція адвоката, у якого з'являється величезна відповідальність, адже тепер він грає більш активну роль у встановленні невинуватості підзахисного, проводячи розслідування й збираючи докази. Невід'ємним є той факт, що законодавець ставить за мету вдосконалити систему захисту громадян у кримінальному процесі шляхом допуску до процесу лише юридично підготовленого фахівця в галузі права, який зможе гідно відстоювати інтереси підзахисного. Звісно, до нового Кримінального процесуального кодексу України ще будуть вноситись зміни, але набуття ним чинності є важливим кроком для країни. Тепер все залежатиме від того, як КПК України буде застосовуватися на практиці.

*(Статтю підготовлено за матеріалами: Гайдай Ю. Адвокати образилися через права [Електронний ресурс] / Ю. Гайдай. Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/13409-pislya\\_nabuttya\\_chinnosti\\_kpk\\_advokatam\\_potribno\\_formuvati\\_p.html](http://zib.com.ua/ua/13409-pislya_nabuttya_chinnosti_kpk_advokatam_potribno_formuvati_p.html); Ще 395 адвокатів хочуть надавати громадянам безоплатну правову допомогу*



[Електронний ресурс] / zik.ua. Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2013/03/05/397080>; Кримінальний процесуальний кодекс України від 20.11.2012 [зі змінами] //Відомості Верховної Ради України. – К.: № 9–10. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>; Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2509.

*О. Левчишен, студент 5-го курсу Гуманітарного інституту Національного авіаційного університету*

### **Повноваження прокурора в кримінальному процесі**

Головним завданням переходу до нової моделі кримінального процесу стала переорієнтація свідомості його учасників та всіх громадян на концептуально нові підходи у сфері розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень. Це є одним із важливих кроків в справі інтеграції України до європейської спільноти. Прийняття 20 листопада 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу (КПК) України є визначальним кроком на цьому шляху.

Із набранням чинності нового КПК зазнав змін процесуальний статус прокурора та дещо змінилися його повноваження. Кодекс спонукає прокурора діяти в питаннях захисту прав громадян, самому виявляти порушення і реагувати на них. Відповідальність за законність проведення розслідування несе прокурор.

Вперше новий Кодекс наділяє прокурора рівними з адвокатом також можливостями щодо збирання та надання суду доказів, що дозволяє йому суттєво впливати на хід розслідування. Однак уся відповідальність як за результати провадження окремих процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень, так і за результати розслідування в цілому покладається на слідчого.

Тому розподіл кримінально-процесуальних функцій (обвинувачення, захисту і правосуддя), за проектом КПК діє від самого початку досудового розслідування. У зв'язку з цим прокурор вже у досудовому провадженні отримує статус державного обвинувача. На нього покладено конституційну функцію нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Виконуючи ці функції, прокурор (державний обвинувач) під час досудового розслідування починає формувати обвинувачення для того, аби подати його на розгляд суду. Така регламентація діяльності державного обвинувача дозволить йому здійснювати процесуальне керівництво і нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування з метою законного й обґрунтованого формування та формулювання обвинувачення і його підтримання під час судового розгляду.

Віднесення прокурора до сторони обвинувачення, у тому числі й на стадії досудового провадження, є втіленням у процес таких загальних засад кримінального провадження, визначених КПК 2012 р., як змагальність та диспозитивність.

У межах реалізації принципу змагальності саме прокурором, як стороною обвинувачення, здійснюється повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом до суду та підтримання державного обвинувачення у суді. У випадках, передбачених вказаним Кодексом, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може здійснюватися слідчим за погодженням із прокурором, а обвинувачення може підтримуватися потерпілим або його представником.

Розширилися повноваження прокурора у кримінальному процесі, що масштабно підвищує його самостійність і водночас відповідальність. Вводиться інститут «процесуального керівництва», який обумовлює здійснення одним прокурором (або групою) своїх повноважень у кримінальному провадженні з його початку до завершення. За новим Кодексом прокурорський нагляд за досудовим розслідуванням носить суцільний характер, що по суті являє собою пряме, безпосереднє та безперервне керівництво останнім.

З цією метою сторонам кримінального провадження пропонується надати рівні права щодо подання доказів безпосередньо до суду. Слідчий та прокурор відповідно до положень проекту КПК позбавляються фактично «монопольного» права на подання доказів, оскільки кожна зі сторін кримінального провадження матиме рівні можливості у збиранні доказів, отриманні допомоги суду у збиранні доказів за наявності труднощів їх отримання, а також наданні зібраних доказів суду для доведення винуватості або невинуватості особи у вчиненні злочину.

Крім того, функцію з підтримання державного обвинувачення у суді щодо конкретної справи буде покладено саме на того прокурора, який здійснював нагляд за дотриманням законів органами, які проводили досудове розслідування.

Однією з новел проекту є передбачення можливості укладення угоди між прокурором та обвинувачуваним про визнання винуватості та угоди про примирення між потерпілим та обвинувачуваним. Це дозволить скоротити час кримінального провадження, оскільки одразу після досягнення угоди провадження невідкладно надсилається до суду для її затвердження.

Ще однією новелою, запровадженою проектом КПК, є те, що суди втрачають право порушувати кримінальні справи приватного обвинувачення, а таке право передається прокурору лише на підставі заяви потерпілого. Відмова потерпілого, його представника від обвинувачення є безумовною підставою для закриття кримінального провадження у формі приватного обвинувачення.

Якщо відомості про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесені прокурором, він зобов'язаний не пізніше наступного дня, з дотриманням правил підслідності, передати наявні у нього

матеріали до органу досудового розслідування та доручити проведення досудового розслідування.

Тобто на початку досудового розслідування прокурор уповноважений на виконання трьох альтернативних функцій. Він зобов'язаний внести до Єдиного реєстру досудових розслідувань отримані з відповідних заяв, повідомлень, або самостійно виявлені з будь-якого джерела відомості про вчинення кримінального правопорушення. Після цього прокурор або самостійно розпочинає досудове розслідування, або з дотриманням правил підслідності передає наявні у нього матеріали до органу досудового розслідування з дорученням щодо проведення досудового розслідування.

У разі ж надходження від слідчого письмового повідомлення про внесення ним відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань та початок досудового розслідування прокурор, виходячи зі змісту наявних у нього наглядових повноважень, перевіряє законність та обґрунтованість внесення таких відомостей, їх повноту, наявність підстав для початку досудового розслідування, своєчасність та повноту проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій, тощо. Встановивши, що відповідні відомості внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань безпідставно, прокурор своєю постановою закриває кримінальне провадження. Навпаки, у випадку невиконання необхідних процесуальних, слідчих дій, прокурор, також реалізуючи свої наглядові повноваження у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, надає відповідні доручення, вказівки про їх проведення слідчому, у будь-якій іншій спосіб, що відповідає вимогам закону, організує досудове розслідування. Змін зазнала і підслідність правопорушень. До початку діяльності Державного бюро розслідувань України (до п'яти років) слідчі органів прокуратури здійснюватимуть розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, що займають особливо відповідальне становище, згідно ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу». Це – особи, посади яких віднесено до 1–3 категорій посад, правоохоронцями та суддями.

Ст. 36 КПК наділяє прокурора достатніми повноваженнями щодо відповідного реагування на виявлені ним у ході досудового розслідування порушення. Прокурору надано право припиняти дію чи бездіяльність, які оскаржуються; скасовувати рішення слідчого про закриття кримінального провадження, зупинення досудового розслідування, про відмову у визнанні потерпілим; впливати на дії чи бездіяльність слідчого у разі застосування заходів безпеки тощо.

Крім того, здійснення досудового розслідування та процесуального керівництва за допомогою електронного нагляду значно підвищить оперативність реагування на порушення норм кримінального процесуального законодавства. Водночас воно стане запорукою дієвого захисту прав і свобод громадянина. І це

лише частина нововведень, спрямованих на підвищення ролі органів прокуратури у кримінальному провадженні.

Підсумовуючи вищезазначене, хотілося б зауважити, що не зважаючи на певні труднощі в процесі запровадження в життя новий КПК є дуже прогресивним і стане, імовірно новою віхою в процесі реформування української кримінальної системи. Проте, для ефективної роботи за новим КПК треба буде прийняти ще низку законів, зокрема про прокуратуру.

*(Підготовлено за матеріалами: ГЕСЕЛЕВ О.В. Процесуальний статус та повноваження прокурора за новим Кримінальним процесуальним кодексом України // <http://nsj.gov.ua/training/judges/kpk6/>; Gazeta.ua ([http://gazeta.ua/ru/articles/life/\\_soglasno-novomu-upk-prokuratura-napravlena-lish-na-obvinitelnoe-zaklyuchenie-eks/489403](http://gazeta.ua/ru/articles/life/_soglasno-novomu-upk-prokuratura-napravlena-lish-na-obvinitelnoe-zaklyuchenie-eks/489403)); Закон і бізнес (<http://zib.com.ua/ru/14953-sovet-evropi-sobiraetsya-pomoch-ukraine-s-vnedreniem-v-zhizn.html>); <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17>.*

*К. Щербакова, студент 5-го курсу Гуманітарного інституту Національного авіаційного університету*

### **Проблеми та перспективи запровадження двопалатного парламенту в Україні**

Сучасний світ стає дедалі складнішим та суперечливішим, змінюються базові техніки та механізми влади, останнє докорінно трансформує природу державних устроїв та перебіг політичних процесів. Україна також продовжує рухатися шляхом розбудови демократичної та ефективної системи влади.

Проблема структурної організації парламентів становить одну з центральних складових теорії парламентаризму. Від її вирішення залежать ефективність діяльності цього органу державної влади, його професійність, характер представництва в ньому, законодавчий процес тощо. У цьому контексті одним із найважливіших структурно-організаційних питань, що пов'язані з процесом функціонування парламентів, є питання про визначення оптимальної кількості в ньому палат.

Створення двопалатного парламенту в Україні розглядається як один з технологічних варіантів впровадження інституціональних балансів у ситуації, коли ресурси міцності держави та підвалини легітимності її влади видаються крихкими як ніколи. Істотні групи як прибічників, так і противників ідеї запровадження бікамеральної структури українського парламенту певним чином викривляють далекосяжну сутність даної ідеї та розглядають її практичну можливість, як один із багатьох випадків переформатування контексту політичної

боротьби за владу. Водночас європейський та світовий досвід парламентаризму свідчить про те, що в часи історичних революційних розривів саме інституціональне реформування системи народного представництва здатне відновити ефективність політекономії влади та створити нові резерви державного розвитку.

Ця проблема досліджувалася і раніше. Українські (О. Валецький, С. Конончук, Р. Мартинюк, М. Ставнійчук, О. Фісун, О. Ярош) та зарубіжні (М. Амелер, Р. Даль, Дж. Сарторі, П. Федоров) автори розглядали ключові аспекти інституціональної структури парламенту, у тому числі його однокамеральну та бікамеральну структури. Проте залишається відкритим питання ефективності запровадження тієї чи іншої моделі двопалатного парламенту в Україні.

Для того, аби оцінити такі перспективи, спочатку варто розглянути хід дискусії з даної проблеми в українському політикумі.

Ідея про необхідність створення структури парламенту за принципами бікамералізму була представлена в українському політичному дискурсі впродовж усіх 19 років незалежності. Проте, в державній політичній традиції важко віднайти приклади політичних інститутів, збудованих на відповідних принципах, або хоча б посилення на них. Саме тому перші проекти Конституції містили у собі два варіанти відповідних розділів, а саме: у тексті подавалася модель бікамерального парламенту, а у додатках – той самий розділ, але з унікамеральною структурою. Так, перший проект двопалатної структури парламенту України містився ще у проекті Конституції від 1992 р. (в тексті якого, втім, як варіант подавалася і модель однопалатного парламенту).

Наступний проект Конституції, який винесла на розгляд комісія Верховної Ради України по розробці нової Конституції (редакція від 27 травня 1993 р.), зберіг альтернативність у частині проекту структури парламенту (мав як бікамеральний, так і унікамеральний варіант).

З того часу протягом усієї новітньої історії України ідея запровадження другої палати парламенту постійно виринає у політичних дискусіях і щоразу проходить червоною ниткою у ширшому, ніж внутрішньопарламентський, контексті – як складова реформи політичної системи України. Вона виявляється у ході конституційних трансформацій чи то у вигляді нової Конституції (1994–1996 рр.), чи то у вигляді її корекції (спроби реформи політичної системи, що припали на 2000–2004 рр. та включили в себе референдум 2000 р. і на тому етапі завершилися внесенням змін до тексту Основного Закону у 2004 р.).

Не зважаючи на те, що під час проведення референдуму 16 квітня 2000 р. отримало підтримку виборців саме питання про необхідність створення у парламенті верхньої палати, дискусію з цієї проблеми так і не було завершено. Прихильники бікамералізму отримали такий потужний аргумент як пряме схвалення народу, однак за цим схваленням не було конкретного проекту реформи. Отже, знову постало питання доцільності практичної реалізації зазначеної частини референдуму.

Нова хвиля зацікавлення питанням бікамералізму піднялася під час обговорення конституційних змін протягом 2008–2009 рр. Думка В. Ющенко і його політичної команди щодо необхідності другої палати змінилася. Наприклад, у 2007 р. під час святкування Дня Конституції України, Президент В. Ющенко у своїй промові зазначив, що він обстоюватиме посилення основ парламентаризму, а також не виключає доцільності повернутися до теми формування в Україні двопалатного парламенту. За його словами, це дозволить зміцнити представництво регіонів у законодавчому органі й підвищити відповідальність та якість законотворчості.

Таким чином, дискусія про необхідність впровадження бікамералізму в Україні на цей час залишається відкритою. Досі відсутні роботи, присвячені комплексному вивченню можливостей і варіантів запровадження і розвитку двопалатної моделі парламенту. Ще більшої актуальності тема двопалатного парламенту набуває саме у наш час, коли українська політична система (і, зокрема, парламент) виявилася у складній ситуації і не може ефективно працювати.

Необхідність удосконалення політичної системи України поставила на порядок денний забезпечення працездатності та ефективної діяльності законодавчого органу. Одним із шляхів його реформування є зміна внутрішньої структури. Як відомо, є два типи структур: бікамеральна та унікамеральна (як у федеративних, так і унітарних державах). На запитання, яка з систем краще, існують різні відповіді, але головним аргументом на користь вибору залишається рівень демократичності та ефективності прийняття рішень, та ступінь впливу електорату на владу.

Бікамералізм, як система прийняття рішень на законодавчому рівні, є доволі розповсюдженим методом організації національних легіслатур. У травні 2001 р. Міжпарламентський союз нараховував 178 парламентських демократій, серед яких 63 мали двопалатні парламенти. Таким чином, більше третини з них використовували бікамеральні легіслатури. Переважна більшість двопалатних парламентів є у федеративних країнах, оскільки вони змушені шукати механізм узгодження дуалістичного устрою держави через представництво загальнонаціональних інтересів поряд з інтересами штатів та регіонів. Лише одна з федеративних держав, парламентський досвід яких вивчався Міжпарламентським союзом, має однопалатний законодавчий орган (Коморські острови). Крім того, у федераціях практикується двопалатність і в субнаціональних легіслатурах (наприклад, 49 штатів США, окрім Небраски; п'ять австралійських штатів; п'ять індійських штатів із 25; дев'ять аргентинських провінцій з 24). А такі унітарні країни як Польща та Велика Британія також мають стабільно та ефективно працюючі дві палати. Підраховано, що приблизно 75 % населення проживає в країнах із двопалатними парламентами.

Протягом ХХ ст. двопалатність неодноразово ставилась під сумнів в державах з усталеними інститутами парламентаризму та демократії. Так, Нова Зеландія

(1950 р.), Данія (1953 р.), Швеція (1971 р.), Ісландія (1991 р.), Шотландія (1999 р.) відмовились від другої палати. У той же час за останню третину ХХ ст. кількість других палат у загальнонаціональних зборах зросла від 45 до 63. Зараз їх налічується 68. Більше десяти країн знаходяться на різних етапах переходу від унікамералізму до бікамералізму. Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих країнах. З 87 країн (без врахування мікродержав), в яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) відносяться до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-ті роки ХХ ст. Із великих держав (населення не менше 50 млн чол.) однопалатні парламенти мають лише Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея та Туреччина. На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, з них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан), одна – федеративна (Російська Федерація).

Конституції можуть закріплювати декілька методів формування верхньої палати, які реалізуються одночасно. Наприклад, в Італії довічними членами Сенату є всі колишні президенти республіки. Крім того, Президент має право призначати п'ять довічних сенаторів за видатні заслуги перед батьківщиною. Інші члени верхньої палати обираються прямим голосуванням.

Процедура формування верхньої палати парламенту впливає на обсяг її повноважень. Як правило, обрані прямим голосуванням верхні палати є «сильними» і мають реальні важелі впливу на державотворчі процеси (США, Італія). «Слабкі» верхні палати (Велика Британія, ФРН) створюються без участі виборців.

Верхня палата, як правило, має більш тривалий термін повноважень. Наприклад, в Японії строк повноважень Палати радників (верхньої палати) – шість років, Палати представників (нижньої палати) – чотири роки. У США депутати Палати представників (нижньої палати) обираються на два роки, а сенатори на шість років. В Італії та Великій Британії термін повноважень обох палат становить п'ять років, у Польщі – чотири роки.

Зазвичай владні повноваження обох палат парламенту різняться у чотирьох головних сферах: 1) загальне законодавство – законопроекти часто подаються лише до нижньої палати, верхня палата має право вносити до них поправки або відхиляти законопроекти в цілому; 2) фінансове законодавство – у більшості держав фінансові питання розглядає лише нижня палата; 3) конституційні поправки – як правило, для внесення таких змін необхідне рішення кваліфікованої більшості обох палат; 4) вирішення суперечностей, яке має кілька моделей їх подолання: а) пріоритет у вирішенні питання залишається за верхньою палатою; б) створюється своєрідний «комітет примирення» з представників обох палат або проводиться спільне засідання парламенту; в) суперечливе питання розглядається по черговою обома палатами до усунення конфлікту; г) парламент розпускається.

Залежно від обсягу повноважень у кожній з палат парламенту та порядку їх формування розрізняють сильний, поміркований і слабкий бікамералізм. Сильний

бікамералізм – палати парламенту наділені рівними законодавчими повноваженнями та мають ідентичні критерії формування. Проте на практиці такі двопалатні парламенти трапляються рідко, тому більшість парламентів, які кваліфікуються як «сильний бікамералізм», є помірно асиметричними (США, Австралія). За поміркованого бікамералізму або посилюються функції нижньої палати, або різняться критерії формування палат (Канада, Франція). За слабого бікамералізму обсяг законодавчих повноважень у обох палат різний, але критерії формування палат однакові (Ірландія, Австрія).

Серед вітчизняних науковців дискусії навколо проблеми структуризації парламенту чітко прив'язані до наших вітчизняних реалій. Так, формулюючи свої тези на користь утворення в Україні двопалатного парламенту, О. Святоцький та В. Чушенко висувають такі аргументи: а) двопалатна структура парламенту сприяє широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів, створюються умови для докладного обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації; б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва; в) двопалатний парламент, якщо не виключає, то зменшує конфлікти між парламентом та виконавчою владою (урядом), а за наявності розбіжностей між ними – сприяє раціональному їх розв'язанню; г) поділ на дві палати є гарантією проти «авторитарності» парламенту; ґ) двопалатний парламент виражає не лише загальнонародні інтереси, але й є органом територіального представництва, який представляє інтереси місцевого самоврядування і формується за принципом рівного представництва, що здійснюється виборчими колегіями, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, – представників регіональних структур політичних партій та інших об'єднань громадян.

З цією позицією узгоджується й підхід М. Цвіка, який під час розробки Конституції України доводив, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату – Раду Територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання її надмірної конфронтації з іншими гілками державної влади. Інші дослідники вбачають в основній перевазі двопалатних парламентів їх більшу професійність та вищий рівень і темп законотворчої роботи, що пояснюється застосуванням принципу внутрішнього розподілу праці в парламенті.

На сьогодні зауваження щодо непрофесійності є чи не найсуттєвішим аргументом на користь реформування українського парламенту в бік двопалатної структури. Хоча ознака «професійності» парламенту тлумачиться по-різному. На думку Ю. Шемшученка, професійний парламент формулює закони з урахуванням потреб усього суспільства на основі глибокого проникнення у зміст суспільних



явищ і змін, які відбуваються. Ю. Тодика пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури і депутатської етики народних депутатів. Визнаючи наявність залежності між рівнем професійності парламенту та його структурою, власне, вченими доводиться теза про необхідність запровадження саме двопалатної моделі організації парламенту.

Однак серед вітчизняних учених існує чимало аргументів проти застосування моделі бікамералізму в Україні. Так, на думку Н. Прозорової, проти утворення двопалатного парламенту можна висунути такі аргументи: а) в Україні ніколи не було двопалатної парламентської системи; б) поділ парламенту на дві палати означає введення елементів федеративного державного устрою; в) створення особливої палати, що представляє обласні інтереси, може легко призвести до підриву єдності України і спроб створити перевагу місцевих інтересів над загальнодержавними. Такого ж бачення дотримується Л. Кривенко, на думку якої утворення двопалатного парламенту в сучасних українських реаліях стало б потужним знаряддям натиску виконавчої влади на представницький орган народу та перетворення його на безвільне і безпорадне формування.

Обґрунтовуючи свою позицію, ця дослідниця наводить цілий ряд змістовних аргументів. По-перше, як зазначає Л. Кривенко, заперечуючи авторам, які сповідують бікамералізм в Україні, зовсім не другорядним буде зосередити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави, а саме ці реальності нині наявні в Україні.

Порівнюючи переваги та недоліки двопалатних парламентів, С. Абдиль-дін обґрунтовано доводив, що кількість проблем, які може спричинити запровадження двопалатної моделі в пострадянських умовах, значно перевищує кількість позитивних наслідків. Так, очікуваними перевагами двопалатності він окреслив лише два аспекти: можливість покращання якості законів та більш повного представництва інтересів окремих територій. Тоді як серед вад, що виникають у процесі двопалатної організації парламенту, він перелічує такі: а) ускладнення процедури та збільшення термінів проходження законопроектів; б) небезпека виникнення «міжпалатних суперечок» і, як наслідок, – розкол парламенту; в) у разі непрофесійності депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати законодавчої якості; г) перспектива дублювання функцій палат парламенту; г) збільшення обслуговуючого апарату та збільшення видатків на утримання парламенту .

Намагання запровадити в Україні двопалатний парламент може мати своїм наслідком не стільки очікуване підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради, скільки зміщення балансу в системі поділу державної влади на користь виконавчої влади. Звісно, можна заперечити, що у разі внесення відповідних змін до Конституції баланс влади може бути конституційно гарантованим. Але в цьому випадку варто пам'ятати, що Конституція хоча й містить досить детально відпрацьовані механізми узгодження суперечностей і

розбіжностей між законодавчою та виконавчою владою, але вона принципово не має змоги дати відповіді на всі без винятку запитання, які виникатимуться під час здійснення влади. До того ж слід враховувати й те, що, зважаючи на конституційну невизначеність в Україні належності інституту президента до виконавчої влади, введення двопалатного парламенту може ще більше загострити стосунки у владному трикутнику «президент – уряд – парламент».

З огляду на мету цього дослідження, слід розглянути Верховну Раду України, яка складається з двох палат: верхньої та нижньої. Нижня палата створюється суто за пропорційною системою обрання депутатів від політичних партій та блоків, і основною її функцією є стратегічне спрямування розвитку держави та відповідність цьому спрямуванню законодавчих актів. Верхня ж палата створюється за принципом представництва існуючих у суспільстві інтересів територій. Її основною функцією є тактичне спрямування законодавчих актів на реалізацію суспільно важливих інтересів громад, а також механізм противаги політичному волюнтаризму окремих політичних сил, які представлені в нижній палаті парламенту.

Така модель двопалатності, за якої нижня палата парламенту узгоджує і ухвалює законодавчі акти до розгляду, а верхня палата їх розглядає і приймає, надає ефективної дієвості процесу державотворення. Це обумовлено тим що, по-перше, наявність нижньої палати не має змоги зашкодити суспільному інтересу під час прийняття нових правил і настанов, а, по-друге, верхня палата спрямовує їх на досягнення стратегічних цілей без погіршення існуючого стану суспільства.

Пропонуємо таку загальну модель формування палат парламенту та процедури прийняття рішень: парламент (Верховна Рада України) складається з двох самостійних палат, які не можуть діяти окремо, а змушені взаємодіяти між собою. Верхня палата парламенту – орган представників територіальних громад, які об'єднані за цим принципом у комісії для здійснення своїх повноважень.

Нижня палата парламенту є органом депутатів, обраних за списками політичних партій та їх блоків, які об'єднані у фракції для відстоювання своїх політичних поглядів та виконує окрему специфічну функцію і, відповідно до неї, має відносну самостійність у її реалізації. Склад нижньої палати парламенту обирається на підставі загальних та прямих виборів за пропорційно-партійною системою в одному загальнонаціональному виборчому окрузі, відповідно до відсотку голосів виборців та встановленому прохідному бар'єру. Нижня палата складається з 300 депутатів, які обираються терміном на п'ять років. У стінах парламенту депутати створюють фракції і формують парламентську більшість. А вже парламентська більшість формує уряд.

Внутрішній лад існування, утримання та безпосередньо діяльність верхньої та нижньої палат парламенту визначається Регламентом, а їх повноваження – Конституцією України. Палати парламенту вважаються постійно діючими органами, для яких передбачається сесійний порядок здійснення повноважень.

Сесії скликаються відповідно до регламентної норми, передбаченої окремо для кожної з палат.

Згідно зі встановленим правовим порядком, ініціатива створення та розгляду правових актів належить Президенту України, депутатам і представникам обох палат парламенту, Кабінету Міністрів України, Національному банку України. Правові акти, визначені Президентом України невідкладними, розглядаються парламентом позачергово.

Верхня палата парламенту знайомиться в комісіях із правовими актами. Комісії напрацьовують свої рекомендації стосовно схвалення або відхилення правового акта і передають його для подальшого узгодження на пленарному засіданні верхньої палати парламенту. Верхня палата заслуховує рекомендації комісій і без розгляду простою більшістю голосів (не менше половини загальної кількості повноважних і регіональних представників палати) схвалює або відхиляє поданий правовий акт. У разі відхилення правового акта, він повертається на доопрацювання заявнику залежно від рекомендацій наданих комісіями верхньої палати парламенту. У разі схвалення, правовий акт надходить до нижньої палати парламенту, де з ним попередньо знайомляться у фракціях для напрацювання зауважень, пропозицій і визначення щодо його прийняття, доопрацювання або зняття з розгляду. Якщо правовий акт, відповідно до регламентної норми, приймається в першому читанні простою або конституційною більшістю голосів, то він направляється на підпис і затвердження Президенту України. Якщо правовий акт приймається за основу в першому читанні простою більшістю голосів депутатів, то він направляється на доопрацювання. Згідно із зауваженнями та пропозиціями депутатів після процедури узгодження у верхній палаті парламенту, він повертається для прийняття в другому читанні нижньою палатою парламенту. У разі прийняття правовий акт направляється на затвердження і підпис Президенту України, а в разі неприйняття – знімається з розгляду і повертається його замовнику.

Правовий акт, який прийнятий і підписаний Президентом України, набирає чинності з дня його оприлюднення в пресі, а правовий акт, на який накладено вето, повертається із зауваженнями Президента України і проходить весь шлях узгодження і прийняття, або без змін повертається до Верховної Ради України і шляхом голосування конституційною більшістю долає вето Президента України.

Запропонована схема має суттєві переваги, тому що завдяки їй забезпечується виконання основного конституційного принципу правового творення, згідно з яким «при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод». Саме верхня палата майбутнього парламенту є інстанцією, яка ретельно стежить за виконанням цього важливого конституційного принципу.

Крім того, за цією моделлю створюються основні механізми стримувань і противаг у системі державної влади. Значно посилюється забезпечення політичної

стабільності, прав меншості. Завдяки ретельному розгляду питань в обох палатах поліпшується законотворчий процес.

Сенатори обираються на сім років з ротацією депутатського корпусу через кожні 3,5 роки. Подібний принцип передбачає збереження певної спадкоємності, а також обрання нових senatorів з урахуванням динаміки електоральних уподобань, забезпечує спадкоємність у стратегічних напрямках розвитку суспільства та знижує конфліктогенність в умовах парламентських і президентських виборів.

До складу верхньої палати, як показує досвід, доцільно залучити як постійних senatorів экс-президентів країни. Виконання функцій і розподіл повноважень між різними палатами залежатиме від принципів формування верхньої палати. Залежно від цього кількісний склад верхньої палати може коливатися (від 81 до 140 senatorів).

О. Фісун у межах своєї моделі запропонував такі варіанти регіонального представництва у верхній палаті:

1. Усі суб'єкти адміністративно-територіального устрою України отримують однакову (по три мандати) кількість місць у верхній палаті.

2. По одному додатковому місцю у верхній палаті отримують суб'єкти з населенням понад 2 млн, плюс на кожен додатковий мільйон ще по одному представнику.

3. По одному додатковому представнику отримують суб'єкти з населенням понад 1,5 млн осіб, по два додаткові місця – з населенням понад 2 млн.

При цьому верхні палати можуть обиратися прямими (мажоритарним голосуванням), змішаними (частково пропорційним і мажоритарним) і непрямими виборами (верхня палата формується або зібранням депутатів усіх рівнів місцевого урядування, або колегією виборців).

Як бачимо, модель О. Фісуна є набагато конкретизованішою та ґрунтовнішою за модель М. Оніщука. У ній запропоновано декілька варіантів розвитку подій, але при цьому виникають певні сумніви в необхідності представленості у верхній палаті senatorів экс-президентів країни.

Також видається прийнятною модель двопалатного парламенту в Україні, яку пропонує кандидат політичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету «Острозька академія» Р. Мартинюк. За його пропозиціями, верхня палата, яка звичайно складається із фахівців-професіоналів (на відміну від нижньої, що формується на партійній основі з політиків часто без фахового досвіду), покликана забезпечити врівноважений підхід у законопроектній роботі, надати їй високий професійний рівень. Діяльність верхньої палати має стримувати нижню, створюючи такі умови, за яких буде забезпечено зважений законодавчий процес, виключено прийняття непродуманих і покvapливих рішень і зберігатиметься рівновага в державному механізмі. Теоретично в умовах бікамеральної структури палати виступають одна щодо одної як експертні установи. Між тим, якщо верхня палата перестає грати таку роль і стає

аналогічною за своїм складом нижній палаті, вона перетворюється в зайвий дублікат останньої.

О. Скрипнюк, аналізуючи проблеми правового визначення структури сучасних парламентів, зауважив, що питання організації структури законодавчого органу для більшості сучасних держав становить лише суто теоретичний інтерес, оскільки імовірність вирішення проблем підвищення ефективності діяльності парламентів шляхом зміни їх структури є дуже проблемною.

Підтвердженням цієї тези є досвід України. Так, чи не найпоширенішим об'єктом критики процесу функціонування Верховної Ради протягом майже всіх років незалежності була низька ефективність її роботи. Невтішна статистика говорить про те, що, незважаючи на значну загальну кількість прийнятих Верховною Радою законів, близько 90 % – це зміни й доповнення до вже чинних законів і закони про ратифікацію міжнародних договорів. Але при цьому факт переходу від однопалатного до двопалатного парламенту майже ніколи не висувався як засіб, що дав би змогу вирішити цю проблему.

Специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що після референдуму 2000 р. шлях до двопалатного парламенту став для нашої держави чітко визначеною перспективою. Адже навіть на сьогодні, як пише Ю. Шемшученко, тяганина з реалізацією результатів квітневого референдуму 2000 р. істотно похитнула реальність конституційної формули, що «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ».

Вітчизняні вчені, що підтримують ідею створення двопалатного парламенту, постали перед об'єктивною потребою в обранні тієї безпосередньої моделі бікамералізму, яка має бути реалізована в Україні. Адже, не зважаючи на те, що всі двопалатні парламенти мають однакову структуру, порядок їх формування, як і принципи взаємодії різних палат, виявляються відмінними в кожному конкретному випадку. Про важливість розгляду зазначеного кола питань говорить доволі вагома кількість аргументів проти двопалатних парламентів, яка ґрунтується саме на аналізі проблем взаємодії різних палат.

Серед аргументів на користь існування двох палат політологи називають такі:

- двопалатний парламент забезпечує більш широке представництво, що дає змогу враховувати інтереси більшої кількості суспільних груп, зокрема сформованих за територіальною ознакою;
- наявність двох палат дає змогу уникнути поспіху під час ухвалення парламентом важливих державних рішень;
- запобігання другою палатою політизованим рішенням, що ухвалюються більшістю нижньої палати, яка, як правило, виражає інтереси правлячих партій;
- забезпечення плюралізму інтересів у процесі ухвалення рішень;
- більша публічність і прозорість процедур обговорення і прийняття рішень, оскільки процес ухвалення будь-яких рішень відбувається в кілька етапів, а отже, стає більш доступним для публіки й преси;

- створення умов для прийняття політично виважених рішень, більш скрупульозного й досконалого опрацювання проектів законодавчих актів;
- палати контролюють одна одну, що дає змогу уникнути зловживань з боку однієї палати й підвищити якість роботи безпосередньо парламенту;
- збалансування політично протилежних сил у парламенті, що, у свою чергу, дає змогу краще узгоджувати політичні інтереси суспільства, запобігає свавіллю і зловживанням;
- кожен регіон (територіальна частина, громада) буде представлений у парламенті, що дасть змогу найкращим чином забезпечити його розвиток і врахувати всі можливі інтереси та особливості при ухваленні законів і будь-яких важливих рішень.

У разі застосування коректної і збалансованої моделі формування та організації роботи двопалатного парламенту він дає змогу розширити представництво різних суспільних груп і/або асоціацій з регіонів, мінімізувати ризики партійної політики, стабілізувати політичний процес, реалізувати функцію неперервності здійснення законодавчої влади в разі дострокового припинення повноважень нижньої палати, більш гнучко впливати на урядову політику, враховувати інтереси більшої кількості суспільних груп у законотворенні.

Дослідники вважають, що уряди, які нехтують другою палатою, зазнають певних ризиків під час реалізації власної політики. Особливо це стосується затвердження програми уряду, затвердження бюджету й голосування вотуму довіри. Наявність більшості в обох палатах звужує можливості політичного маневру для членів коаліції і відтак робить її стабільнішою. Партії сьогодні дедалі більше усвідомлюють цей факт і тому намагаються здобути більшість в обох палатах. Особливо це має значення в парламентських республіках. Стабільність/нестабільність уряду не залежить від структури парламенту, але уряд, який здобув підтримку своєї діяльності в обох палатах, може бути більш упевненим у своїх політичних пропозиціях. Стабільність уряду залежить від виборчого бар'єра. Ще ряд науковців вказує, що підтримка другої палати конче необхідна для здобуття «супербільшості» в разі прийняття основоположних законодавчих актів, зокрема таких, як конституція і внесення змін до неї.

У зв'язку з цим, до недоліків двопалатності зараховують:

- ускладнення процедури обговорення і прийняття проектів законодавчих актів;
- створення штучних перешкод на шляху оптимального прийняття рішень, що призводить до послаблення представницької влади загалом і до посилення авторитарності правління;
- уможливлення політичного розмежування всередині парламенту, штучного протистояння між палатами і виникнення суперечностей між гілками влади;
- збільшення витрат на утримання парламенту.

Отже, з огляду на вищезазначені варіанти науковців, найбільш прийнятною є така модель двопалатного парламенту в Україні. Верхня палата (нехай це буде сенат, як більшість дослідників звикли її називати) створюється за принципом представництва областей України. Її основною функцією є тактичне спрямування законодавчих актів на реалізацію суспільно значущих інтересів громад, а також як механізм протидії політичному волюнтаризму окремих політичних сил, представлених у нижній палаті парламенту.

Оптимально було б проводити вибори до верхньої палати за мажоритарною виборчою системою, адже в такому випадку виборці точно б знали, кого вони обирають. Дуже важливо, щоб сенатори не були членами партій, адже, в іншому випадку, діяльність верхньої палати може стати копією нижньої палати. За такої моделі всі суб'єкти адміністративно-територіального устрою України отримують однакову кількість місць у верхній палаті – по чотири від кожної області та АР Крим. Зважаючи на це, верхня палата повинна складатися з 100 сенаторів. З одного боку, така кількість сенаторів не надаватиме привілеїв ні одному з регіонів України, з іншого – утримання верхньої палати не повинно стати обтяжливим.

Згідно із встановленим правовим порядком, ініціатива створення і розгляду правових актів належить Президенту України, депутатам і представникам обох палат парламенту, Кабінету Міністрів України, Національному банку України.

Верхня палата парламенту, сенат, знайомиться в комісіях з наданим Інститутом права парламенту правовим актом. Комісії напрацьовують свої рекомендації стосовно схвалення або відхилення правового акта й передають його для подальшого узгодження на пленарному засіданні верхньої палати. Верхня палата заслуховує рекомендації комісій і без розгляду простою більшістю голосів (не менше ніж половина від загальної кількості) повноважних і регіональних представників палати узгоджує або відхиляє наданий правовий акт. У разі відхилення правового акта він повертається до Інституту права парламенту на доопрацювання. У разі узгодження правовий акт надходить до нижньої палати, де з ним попередньо знайомляться у фракціях для напрацювання зауважень і пропозицій та визначення стосовно нього прийняття, доопрацювання або зняття з розгляду.

За цією моделлю створюються основні механізми стримувань і протидій у системі державної влади. Значно посилюється забезпечення політичної стабільності, прав меншості. Завдяки ретельному розгляду питань в обох палатах покращується законотворчий процес.

Запровадження верхньої палати парламенту є одним із найбільш дискусійних питань у суспільстві та середовищі політичної еліти України. Запровадження двопалатного парламенту потребує істотної ревізії всієї Конституції України. Має враховуватися ряд факторів: виборча система, перерозподіл функцій між гілками влади, повноваження органів місцевого самоврядування тощо. Верхня палата парламенту має отримати повноваження за рахунок розподілу повноважень

Верховної Ради між двома палатами або за рахунок передання деяких повноважень Президента законодавчому органу. Потребує обговорення питання про те, з яких регіональних представників і яким чином формуватиметься верхня палата.

Одним з позитивних аргументів на користь двопалатності є можливість представництва регіонів і сприяння з боку центрального уряду у вирішенні регіональних проблем. Але без реформи місцевого самоврядування ці досягнення можуть звестися нанівець. Головною проблемою залишається децентралізація повноважень між центром і регіонами, відносини між якими можуть загостритися. Тому, як показує досвід Польщі, запровадження бікамералізму потребує одночасної адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Запровадження двопалатного парламенту може мати такі вкрай важливі наслідки:

- посилення системи стримувань і противаг не лише між різними гілками влади, а й у самому парламенті;

- верхня палата стає запобіжником олігархізації процесу державного управління і надмірної партізації. Ураховуючи, що сучасні партії України не виконують функції представництва інтересів різних верств населення і стратегічного розвитку країни, важливим наслідком є зростання можливостей впливу президентських структур на діяльність парламенту в цілому та забезпечення стабільності законодавчого процесу;

- верхня палата, на відміну від нижньої, виконує функцію регіонального представництва. Це додає можливості для створення майданчиків для публічного обговорення нагальних питань і «випуску пари» в разі зростання напруженості між центром і регіонами.

Підсумовуючи сказане вище, можна зробити висновок, що створення системи «м'якого» асиметричного бікамералізму в умовах унітаризму наблизить країну до стандартів європейської демократії. Головним ризиком в умовах двопалатності залишається процес регіоналізації країни, послаблення контролю урядом бюджетних процесів, спроможність двох палат ефективно працювати над законопроектами, контролювати виконавчу владу. Є очевидним, що рішення про формування в Україні двопалатного парламенту фактично означатиме зміну державного устрою країни. Це передбачає ретельне опрацювання законодавства та експертного обговорення. Головне, потрібен консенсус між політичними силами як усередині Верховної Ради, так і між різними гілками влади щодо здійснення цих змін

*(За матеріалами: Конституція України. Проект. Винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення (в редакції від 1 липня 1992 р.) // Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під загальною ред. С. Головатого. – К.: Правнича фундація, 1995. – К. 1. – 398 с.; Тарасов І. Н. Бікамералізм в постсоветском*



*пространстве // Политэкс. – 2006. – №4. – С. 178–184; Журавський В. Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування // Право України. – 2001. – № 3. – С. 33-35., С. 35; Новий Курс України : Двопалатний парламент: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/14.htm>).*

*Г. Туницька, студентка 5-го курсу Гуманітарного інституту Національного авіаційного університету*

### **Впровадження суду присяжних в Україні**

Фундаментальне значення в протидії злочинності та корупції має новий Кримінальний процесуальний кодекс України. Одне з найяскравіших нововведень – суд присяжних.

За новим Кодексом присяжні розглядатимуть тільки кримінальні справи, покарання з яких передбачає довічний термін ув'язнення (вбивства, насильство). Притягнуть їх до процесу лише за бажанням обвинуваченого. Тобто на старті довічну справу починає розглядати колегія з трьох професійних суддів. Якщо обвинувачений хоче, він подає клопотання, і до справи підключаються троє присяжних, а суддів залишається двоє. Вирок же стане колегіальним рішенням суддів і присяжних (у США, приміром, присяжні приймають рішення без участі судді). Кандидатури присяжних висуватимуть місцеві громади. Ця модель відрізняється від класичного розуміння суду присяжних, заявляє президент Інституту правової політики М. Оніщук. Запропонована модель спростовує саму суть такого суду. «Це відмінна модель від тієї, що пропонувалось розробниками Кримінально-процесуального кодексу раніше, за якою рішення щодо факту самого злочину та наявності вини підсудного приймає не професійний суд, а лава присяжних, тобто обрані в той чи інший спосіб громадяни України в кількості шести або дванадцяти осіб. За таких умов рішення щодо його вини та скоєного злочину ухвалюють саме громадяни. Професійний же суд у випадку, якщо ухвалено рішення щодо наявності такої вини, здійснює кваліфікацію злочину й застосовує міру покарання», – пояснює М. Оніщук.

Голова парламентського підкомітету з питань кримінально-процесуального законодавства С. Олійник зазначає, що в новому законодавстві цей інститут закладений у тому вигляді, у якому це можливо з економічної точки зору. «Я хочу сказати, що це дуже дороге задоволення. Коли ми прийдемо до справжнього нормального інституту суду присяжних. З паном Оніщуком можна погодитись: це не та модель, яку ми бачимо в кіно. Але ви уявляєте, скільки державі коштує забезпечити 12-ом цивільним людям заробітну плату на місяць, зібрати їх в одному місці й утримувати їх там?» – говорить С. Олійник в інтерв'ю радіо «Свобода».

Утім, на думку правозахисників, Кримінальний процесуальний кодекс фактично передбачає повернення до радянської системи судочинства. «Це намагання розказати усім, що в Україні розвинута демократія. Коли кажуть про суд присяжних, мається на увазі окрема колегія присяжних, які вирішують питання винуватості чи невинуватості підсудного, і до якої суддя не входить. Тепер же це єдина колегія. Це не присяжні, як би їх не називали», – зазначає голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини А. Бущенко.

За словами правозахисника Гройсмана, суд присяжних – дуже дорога справа. «Але Росія змогла його собі дозволити. Більшість виправдувальних вироків у Росії винесено судом присяжних. Це саме те, чого не може дозволити собі нинішня влада. Їй потрібна повністю підконтрольна судова система в усіх галузях – кримінальному, цивільному, адміністративному праві», – вважає Гройсман.

Його колега з Харківської правозахисної групи Г. Токареєв, навпаки вважає, що на суд присяжних в Україні буде легше здійснювати тиск. «Я як практикуючий адвокат весь час стикаюся з тим, що свідки дають неправдиві свідчення в суді. Це ті ж люди, які будуть присяжними. Я думаю, що буде тиск на присяжних такий самий, як на суддів, тільки на присяжних легше тиснути», – висловив думку юрист.

Україна повинна усвідомлено підходити до питання, яким саме чином їй втілювати конституційну гарантію суду присяжних. Якщо Україна поєднує інквізиторну систему із системою суду присяжних, схожою до тої, що існує в Сполучених Штатах Америки, то виникає великий ризик, що активна роль судді поставить під загрозу безсторонність присяжних. Це суперечитиме правам обвинуваченого і достовірному розслідуванню обставин справи. Якщо Україна наслідуватиме змагальну систему, то суду буде необхідна зрозуміла система процедурних і доказових правил для справедливого забезпечення прав обвинуваченого, справедливості судового процесу, безсторонності присяжних. Таким чином, важко переоцінити важливість законодавства для виконання конституційних гарантій.

Кримінальний процесуальний кодекс і зокрема запровадження інституту суду присяжних викликали багато суперечок, ось як українські політики і правники оцінили його.

А. Яценюк, народний депутат: «Ви переплутали. Ви злили радянський інститут народних засідателів із класичним інститутом присяжних і чомусь записали тільки трьох присяжних. Розумію чому: вам трьох легше залякати, ніж вісьмох».

Ще до ухвалення в першому читанні проекту кодексу абсолютно негативно щодо суду присяжних висловився відомий адвокат А. Федур: «Суд присяжних, особливо в тих формах, які запропоновано в Україні, нічого не дасть з точки зору поліпшення ситуації із захисту прав людини. Питання не в тому, якою буде процесуальна форма розгляду справи – питання в гарантії

справедливості вирішення справи. За сьогоднішніх реалій ніякого суду присяжних в Україні бути не може».

Так само категоричний у своїх судженнях щодо суду присяжних й М. Оніщук, президент Інституту правової політики: «Запропонована модель і юрисдикція суду присяжних не дозволить суттєво вплинути на рівень гарантій захисту прав підсудного. Оскільки, по-перше, суд присяжних має обмежене застосування – лише в разі звинувачення особи у скоєнні злочину, за який передбачається покарання у вигляді довічного ув'язнення. По-друге, склад суду присяжних – двоє професійних суддів і троє присяжних – практично девальвує саму суть такого суду».

«Новий Кримінальний процесуальний кодекс України значно кращий, ніж попередній. Утім, у документі не прописано чимало деталей, що може призвести до зловживань», – про це заявив голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини й співголова Харківської правозахисної групи Є. Захаров. Кодекс містить чимало норм, які, за його словами, «можна використати, щоб не виконувати» їх. «Прокурор і слідчий мали можливість оцінювати докази ще на стадії слідства до підготовки обвинувального акта. Зараз ці докази можуть оцінюватися виключно в суді. Є вкрай поганою модель суду присяжних. Адже це – не суд присяжних, а пародія на нього. Це дуже схоже на радянських народних засідателів, який називали “ківали”, бо вони постійно підтакували. Крім цього, зараз немає такого поняття як “справа”. Є обвинувальний акт і його додатки. Однак не прописано, які додатки передаються в суд, в якому вигляді тощо», – зазначив Є. Захаров.

Для сьогоднішньої ж України інститут присяжних є новим. Тож, як бачимо, перспектива його введення передбачає довготривалу й складну роботу.

У правовій літературі зустрічаються критичні висловлювання щодо суду присяжних. В. Котляр стверджує, що цей інститут – результат емоційної, а не правовиконавчої судової діяльності засідателів, які, приймаючи вердикт, діють під впливом комбінацій сторін – обвинувачення і захисту.

Українське суспільство прагне покласти відповідальність за стан правосуддя на юридично грамотних фахівців. Саме необізнаність пересічних громадян – майбутніх присяжних у галузі юриспруденції є одним з головних аргументів заперечення доцільності введення цього суду в Україні. Не можна залишити без уваги дослід чикагського професора Г. Калвена, здійснюваний шляхом опитування суддів, які мали досвід розгляду справ про те, що практично кожен третій вердикт визнаний сумнівним з точки зору його законності і правильності. Як зазначає В. Маляренко, у зв'язку з дедалі більшим ускладненням кримінальних справ законне їх вирішення, точна юридична оцінка правовідносин залежить саме від високого професіоналізму й досвіду.

Виходячи з досвіду діяльності інституту народних засідателів, спостерігається низький рівень активності громадян у сфері судочинства. Шляхом

вирішення цієї проблеми має стати поширення політичного виховання й підвищення рівня правової культури, правосвідомості в нашій державі.

Оскільки запровадження суду присяжних передбачене саме в галузі кримінального судочинства, то норми кримінального законодавства мають бути сформульовані таким чином, щоб бути доступними розумінню громадян, у яких відсутнє знання правової теорії.

Порівняємо принципи дії суду присяжних у США та в Україні.

### **Головні принципи дії суду присяжних у США**

Суд присяжних призначається на вимогу обвинуваченого якщо термін передбаченого покарання перевищує шість місяців та в будь-яких громадянських справах за вимогою сторін.

Випадковий відбір зі списку виборців спеціальною комп'ютерною програмою, або іншим способом, який забезпечує рівність усіх громадян.

Суддя в присутності сторін до засідань проводить допит кандидатів у присяжні з метою перевірки на адекватність, незацікавленість і неупередженість для формування попереднього списку.

Повістка до суду.

Підтвердження участі або прохання переносу з поважної причини по телефону.

Рішення суду про звільнення від службових обов'язків у дні роботи суду надсилається на місце роботи .

Оплата 20 дол. за день роботи в суді, крім того, зберігається зарплата на основній роботі

Заборона на фотографування присяжних і публікацію їхніх імен та адрес.

Завчасно видається буклет з інформацією про діяльність у суді.

У складних справах з метою позбавлення тиску присяжних ізолюють від суспільства в комфортному готелі.

Тиск на присяжних або їх підкуп – кримінальна відповідальність.

На попереднє засідання щодо тяжких злочинів викликається 20 осіб, для менш тяжких – 13 осіб, також 13 осіб, якщо матеріальний збиток у громадянській справі більш як 7 тис. дол., якщо менше 7 тис. дол. – викликається 11 осіб. Звинувачення й захист відхиляють без пояснення причин по три особи. Тобто суд затверджується в кількості 12 або відповідно сім, чи п'ять присяжних. Усі зобов'язані підписати клятву, що будуть слухати засідання і винесуть рішення яке вважають справедливим.

Якщо суддя бачить, що суд може тривати більше одного дня – за такою ж процедурою відбирають кілька альтернативних присяжних, які також мають бути присутні на засіданнях.

На першому засіданні приводяться до присяги всі учасники процесу і в тому числі присяжні.

Адвокати і обвинувачення передають судді свої версії інструкції для суду присяжних, у яких роз'яснюються закони, що можуть бути використані в

конкретній справі, суддя розглядає їх на предмет відповідності і передає присяжним з побажанням виносити рішення лише на підставі законів.

У громадянських справах суд присяжних вирішує громадсько-правові наслідки для кожної зі сторін і визначає суму компенсації збитків постраждалим. У кримінальних справах визнає винність і встановлює покарання.

Перед винесенням рішення в кінці процесу суддя надає присяжним свої інструкції.

Розгляд і обговорення справи для винесення рішення присяжними відбувається в ізольованій кімнаті зі зручностями без судді і без інших присутніх. Усі питання вирішуються в письмовому вигляді до судді лише через судового пристава, який перебуває за межами кімнати. Відповіді суддя узгоджує зі сторонами процесу.

Перед обговоренням присяжні обирають голову для забезпечення порядку, рівності обговорення й письмового формулювання вироку на спеціальному бланку, після прийняття одностайного рішення.

### **Головні принципи суду присяжних в Україні**

Суд присяжних призначається на вимогу обвинуваченого, якщо термін передбаченого покарання довічний.

Для формування списків присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням до відповідної місцевої ради, що формує і затверджує в кількості, зазначеній у поданні.

Зі списку присяжних автоматизованою системою документообігу суда обирають сім осіб.

Письмовий виклик за сім днів до суду.

Присяжний зобов'язаний негайно повідомити суд про причини неможливості брати участь у засіданнях.

Роботодавець зобов'язаний звільнити присяжного від службових обов'язків на підставі письмового виклику.

Праця присяжних оплачується за порядком, встановленим КМУ, та зберігаються гарантії і пільги на основній роботі.

До складу суду присяжних входить два професійні судді і три присяжних зі списку, із семи осіб, викликаних до суду (головуючий суддя заявляє відвід за пропозицією сторін).

Після відбору трьох основних присяжних обирають двох запасних.

Присяжний може бути усунутий від подальшої участі в судовому розгляді у разі невиконання присяжним обов'язків та за наявності обґрунтованих підстав вважати, що присяжний у результаті незаконного впливу втратив неупередженість.

Присяжний може бути усунутий від подальшої участі в судовому розгляді кримінального провадження за ініціативою головуючого рішенням більшості від складу суду присяжних (тобто двома професійними суддями і одним «неупередженим» присяжним).

Вирок виноситься спільно професійними суддями та присяжними більшістю голосів.

Усі рішення, пов'язані із судовим розглядом, професійні судді та присяжні приймають спільно.

Отже, метою національної правової науки має стати вироблення загальних, несуперечливих рекомендацій для законотворчої діяльності з врахуванням світового досвіду, які б дали можливість максимально реалізувати позитивні сторони інституту суду присяжних.

Кодексом фактично запроваджується модель суду шеффенів, який є різновидом суду присяжних. На відміну від «класичного» (англо-американського) суду присяжних, у суді шеффенів присяжні розглядають справи разом із професійними суддями, маючи з ними практично однаковий обсяг процесуальних прав. Класичний суд присяжних являє собою відокремлену від складу суду колегію, призначенням якої є вирішення питання про винуватість або невинуватість особи. Натомість суд шеффенів передбачає участь присяжних на всіх стадіях судового процесу, включаючи ухвалення вироку.

Є показовим, що Болгарія, Естонія, Литва, Польща, Словачія, Угорщина, Хорватія, Чехія при переході до демократичного способу правління не передбачили в законодавстві суду присяжних у його класичному варіанті.

Після того як у ХХ ст. значна кількість європейських держав або взагалі відмовилася від суду присяжних, або перетворила його на суд шеффенів, класичний варіант суду присяжних був запроваджений лише Російською Федерацією (1993 р.) та Іспанією (1995 р.).

Суд шеффенів є досить поширеним у країнах сучасної Європи. Так, він діє у кримінальному процесі Німеччини (у складі трьох суддів та двох присяжних), Франції (у складі трьох суддів та дев'яти присяжних), Греції (у складі трьох суддів та п'яти присяжних), Австрії (у складі двох суддів та двох присяжних), Швеції (у складі трьох або чотирьох суддів та двох або трьох присяжних) тощо.

Таким чином, модель суду присяжних, яка запроваджується Кримінальним процесуальним кодексом України, враховує відповідний досвід провідних європейських держав.

У світі, фактично, існує дві моделі суду присяжних. За першою, присяжні вирішують, чи винна людина, а вже суд обирає міру покарання, і суд присяжних до нарадчої кімнати йде без судді. За іншою моделлю – присяжні засідають разом із суддею. В Україні суд присяжних складатиметься із семи осіб, і вони засідатимуть разом із суддею.

Завершуючи огляд проблем та перспектив запровадження суду присяжних в Україні, хотілося б зауважити, що, безперечно, суд присяжних має низку переваг перед традиційними нам формами правосуддя. Це і велика колегіальність, і об'єктивність, неупередженість присяжних, і велика змагальність процесу. Проте цілком очевидно, що відсутність ефективного досвіду в цій сфері вимагатиме в процесі реалізації роботи цього інституту зваженості, уважності та врахування

всіх нюансів роботи суду присяжних задля уникнення дискредитації в Українській державі даної форми правосуддя.