



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *Внесення змін до Конституції України
щодо зняття депутатської недоторканності*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

∨ *Конституційний Суд України:
коли чекати змін*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

∨ *Електронний суд:
рівняння з багатьма невідомими*

№ 11 листопад 2019

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 11 (67) 2019

(25 жовтня - 25 листопада)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, генеральний директор НБУВ
(головний редактор);

В. Горовий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ
(заступник головного редактора);

Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ;

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviap.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Внесення змін до Конституції України щодо зняття депутатської недоторканності: крок до реформування парламенту чи загравання з суспільними очікуваннями?.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....6

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....7

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Заглада, Ракурс: Адміністративно-територіальна реформа: спосіб убити децентралізацію влади?.....10

Л. Заглада, Ракурс: Реформа децентралізації: коли кінець і чиї гроші?.....13

А. Матат, Українська правда: Конституційний Суд України: коли чекати змін?.....16

Я. Зейкан, Ракурс: Посада судді в Україні: скільки суддів нам потрібно?.....20

М. Ліберман, Закон і Бізнес: Недоторкана неправосудність.....22

В. Петраковський, Центр політико-правових реформ: Президентське бюро розслідувань.....24

М. Бризіцький, Дзеркало тижня: Що не так із Концепцією змін до Конституції.....26

Г. Студенникова, Страна.ua: Конституционный бунт. Почему судьи начали «рубить» проекты Зеленского по изменению в Основной закон.....30

Р. Маселко, 24 канал: Зеленський змарнував цей шанс: судова реформа знову на межі провалу.....33

О. Горецький, Therape: Диявол в деталях. Чому судова реформа просто «перепрофілює» залежність суддів.....35

С. Клец, 112.ua: Судова реформа від Зе-команди виявилася лише піаром.....36

М. Доманська, Конкурент: Державна мова під контролем президента? Навіщо Зеленському ручні регулятори.....37

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....41

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Речицький В.

Чинна Конституція – це закон для бідних.....49

Пушкарь П.

Чому незалежність судової влади є однією із ключових складових довіри до Феміди.....52

Забара Ю., Коліушко І.

Зміни до Конституції України від Зеленського: законодавчий популізм

чи намагання узурпації влади?.....55

Огречук А.

Судебная реформа состоится, когда суд станет сервисом.....59

Арсирій Р.

Електронний суд: рівняння з багатьма невідомими.....61

Гольник Л.

Судова реформа в ручному режимі.....64

Невядомский Д.

Съезд судей Украины: тест на независимость....66

Єзеров А. Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ.....68

Марусяк О.

Влада народу, або Референдум як спосіб зняти відповідальність.....71

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Чилі.....74

Ірак.....74

Сирія.....75

о. Бугенвіль.....76

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Внесення змін до Конституції України щодо зняття депутатської недоторканності: крок до реформування парламенту чи загравання з суспільними очікуваннями?

Недоторканність народних депутатів України є предметом активної суспільної дискусії упродовж практично всього періоду незалежності нашої держави. Значною мірою нинішня редакція статті 80 Основного Закону України була продиктована реаліями становлення й розбудови демократії початку 90-х років минулого століття і відходу від усталеної радянської практики, коли кожна людина, у тому числі й посадовець вищого рангу, була лише «гвинтиком системи» й у будь-який момент могла втратити високий суспільний статус. Як наслідок, конформізм тогочасної політичної еліти і став причиною стагнації не лише в політиці, а й призвів до затяжної економічної кризи.

Той факт, що незалежність нашої держави була проголошена в 1991 році парламентом, в якому демократична меншість зуміла не лише відстояти власну позицію, а й переконати своїми аргументами більшість Верховної Ради, сприяв піднесенню авторитету законодавчого органу держави й закріпив у свідомості багатьох людей необхідність забезпечення особливого статусу парламентарів. Тож під час ухвалення Конституції в 1996 році стаття 80 з її гарантіями депутатської недоторканності розглядалася як основа забезпечення демократії й розбудови парламентаризму в Україні.

Затяжна економічна криза, падіння рівня добробуту населення, високий рівень корупції серед можновладців вимагали від Верховної Ради рішучих дій. Натомість неготовність парламентарів до радикальних змін і відсутність ефективних реформ призвели до швидкої переміни суспільних настроїв, коли у свідомості широкого загалу парламент перетворився з демократичної інституції – виразника інтересів народу – у зібрання олігархів, які використовують статус народного

депутата для власного збагачення. Боротьба за владу між парламентом і президентом також стали предметом суспільних маніпуляцій, а заклики до підтримки Глави держави як єдиного державного інституту, здатного «навести порядок», – ще більше дискредитували роль Верховної Ради.

У таких умовах питання зняття депутатської недоторканності вже розглядалося як «суспільне благо», можливість повернути парламент «обличчям до народу». Подібні тенденції були підтвержені й результатами всеукраїнського референдуму 2000 року, проведеного відповідно до Указу Президента України від 15 січня 2000 року «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Власне, перелік питань, які виносилися на всеукраїнський референдум, певною мірою засвідчив його антипарламентську спрямованість та, навіть, суперечність нормам Конституції, адже п'ять із них (із шести), у редакції президентського указу безпосередньо стосувалися парламенту. Зрештою, Конституційний Суд України своїм рішенням від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 визнав питання про недовіру Верховній Раді України XIV скликання та про прийняття Конституції України всеукраїнським референдумом неконституційними, натомість встановивши, що інші питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України, зокрема її розділом XIII «Внесення змін до Конституції України», та законами України.

Прикметно, що питання про зняття депутатської недоторканності стало одним із ключових на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року. Зокрема, за даними Центральної виборчої комісії, питання 2: «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження

депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?» підтримали 26461382 (90,2 %) із 29694705 осіб, які взяли участь у голосуванні з цього питання. Варто нагадати, що референдум рішенням ЦВК від 25 квітня 2000 року був визнаний таким, що відбувся, оскільки в ньому взяло участь більше половини (вісімдесят один цілих і п'ятнадцять сотих відсотка) громадян України, внесених у списки для голосування. Незважаючи на це, результати всеукраїнського референдуму 2000 року так і не були імplementовані в національне законодавство. Як наслідок, питання так і залишилося невирішеним, породжуючи нові дискусії.

За останні 19 років, що минули з часу проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року, питання зняття депутатської недоторканності актуалізувалося практично під час кожних президентських чи парламентських виборів і включалося до політичних програм представників різних політичних сил. Як правило, у намаганні залучитися підтримкою виборців політики декларували відміну депутатської недоторканності у разі приходу до влади та готовність відмовитися від депутатського імунітету у стінах парламенту. Подібні тези аргументувалися готовністю дотримуватися принципів демократизму та прозорості в політичній діяльності та практикою провідних світових держав. Фактично, як справедливо зауважив політолог Павло Бульдович, «у межах теми недоторканності народних депутатів в Україні давно і ніби паралельно співіснують два дискурси: експертне середовище обґрунтовано відстоює доцільність обмеження привілею, тоді як чимало політиків за першої нагоди актуалізують риторіку повної ліквідації імунітету. Демонстративний радикалізм у цьому питанні, спричинений заграванням з суспільними настроями, бажанням бути ближчими до народу, в умовах фактичної

імітації втілення такої ініціативи перетворює її на іміджеве політичне гасло».

У цьому контексті заслуговує на увагу зарубіжний досвід законодавчого забезпечення депутатських прав і привілеїв, зокрема держав Європейського Союзу, входження до якого визнано стратегічною метою нашої держави. У цілому, як зазначено в Доповіді Венеціанської комісії «Про режим депутатського імунітету (недоторканності)», більшість європейських країн визнає дві категорії імунітету та привілеїв парламентарів: 1) «невідповідальність» або «свобода слова» парламентарів щодо їх захисту від судових розглядів за висловлені ними думки й голосування у процесі виконання ними парламентських обов'язків; 2) їхня «недоторканність» або «імунітет у вузькому сенсі», що захищає їх від арешту, затримання чи судового переслідування без згоди палати, до якої вони належать. Так, наприклад, згідно з частиною першою ст. 46 Конституції ФРН «ніколи щодо члена парламенту не може бути розпочато судовий розгляд або дисциплінарні заходи чи притягнення до відповідальності поза межами Бундестагу за його голосування, будь-яку промову чи обговорення в Бундестазі або в будь-якому з його комітетів. Це положення не поширюється на наклепи чи образи». Крім того, відповідно до частини другої цієї самої статті, «член парламенту не може бути притягнутий до відповідальності чи заарештований за кримінально караний злочин без дозволу Бундестагу, якщо він не затриманий під час вчинення злочину або упродовж наступного дня». Конституцією ФРН також передбачено, що затримання депутата або інше обмеження його свободи, як і кримінальна справа проти нього, можуть бути призупинені на вимогу Бундестагу.

Згідно зі ст. 26 Конституції Франції «член парламенту не може бути підданий переслідуванню, розшуку, арешту, затриманню або суду за висловлені ним думки або голосування при виконанні своїх функцій». Французький парламентар «може бути підданий кримінальному або поліцейському переслідуванню, арешту чи іншій превентивній або обмежувчій свободі мірі тільки з дозволу

бюро палати, в якій він перебуває. Цей дозвіл не вимагається у разі затримання безпосередньо на місці вчинення злочину або набуття чинності вироку суду».

Схожі норми нині закріплені в конституціях багатьох європейських держав. Прикметно, що в ряді країн депутатський імунітет діє тільки в стінах парламенту. Так, скажімо, у Бельгії, Великій Британії, Люксембурзі парламентарі за висловлювання і дії поза законодавчим органом не підпадають під захист парламентського імунітету.

Як правило, депутатський імунітет у більшості європейських країн не поширюється на наклепницькі чи інші дії, які ганьблять честь та гідність людини, а також поширення неправдивих свідчень про сімейне й особисте життя. Однак в окремих країнах (Норвегія, Португалія, Туреччина) імунітет захищає депутата навіть від наклепу.

Європейський конституціоналізм знає і приклади позбавлення депутата парламенту мандату за порушення законодавства. Так, згідно зі ст. 107 Конституції Польщі депутат не може здійснювати господарську діяльність з отриманням вигоди з державного бюджету або бюджету місцевого самоврядування, а також не може придбавати державне чи муніципальне майно. Якщо ж він порушить зазначені норми, то за постановою Сейму може бути притягнутий до відповідальності перед Державним Трибуналом, який виносить рішення про позбавлення депутата мандату.

Цікавим видається й український парламентський досвід, реалізований під час Української революції 1917–1921 років. Так, 16 квітня 1918 року Українська Центральна Рада ухвалила закон «Про недоторканість особи членів Центральної ради», відповідно до якого члени Української Центральної Ради не підлягали відповідальності за голосування, висловлені думки та діяльність, пов'язану із виконанням обов'язків членів Центральної Ради, як у стінах парламенту, так і поза ним. Так само вони не підлягали арешту чи кримінальному переслідуванню без згоди Центральної Ради. Ці норми були закладені і в ст. 29 Конституції УНР від 29 квітня 1918 року,

згідно з якою депутат не міг бути притягнений до відповідальності за свою політичну діяльність.

У радянський період депутатам Верховної Ради УРСР також гарантувалася недоторканність. Зокрема, згідно зі ст. 34 Конституції Української РСР від 30 січня 1937 року, депутат Верховної Ради УРСР не міг бути притягнений до судової відповідальності або заарештований без згоди Верховної Ради УРСР, а в період між сесіями Верховної Ради УРСР, – без згоди Президії Верховної Ради УРСР. Своє чергою, зміни до ст. 95 Конституції УРСР 1978 року про депутатську недоторканність та інші гарантії здійснення депутатської діяльності, внесені згідно з Законом № 2480-12 від 19 червня 1992 року, передбачали забезпечення цих гарантій в незалежній Україні законодавством.

За роки державної незалежності України питання скасування депутатської недоторканності та внесення відповідних змін до Конституції України неодноразово поставало на порядку денному. Про відповідність таких змін статтям 157 і 158 Конституції України йшлося в рішеннях Конституційного Суду 2008, 2010, 2012, 2015 та 2018 років. Чи не найбільшою гостроти це питання набуло в 2019 році під час президентської виборчої кампанії. Зокрема, як свідчать результати соціологічного опитування, проведеного Центром «Соціальний моніторинг», Українським інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременка та Групою «Рейтинг» з 30 квітня по 10 травня 2019 року в 24-х областях України та м. Києві, лідером серед перших очікуваних кроків від Президента України стало зняття недоторканості з депутатів, суддів, Президента, на що вказали 53,7 % опитаних.

Зважаючи на такі суспільні очікування, у новообраного Президента України та парламенту фактично не було вибору. Зрештою, зареєстрований Президентом України ще 17 жовтня 2017 року як невідкладний проект Закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» був ухвалений 3 вересня 2019 року вже Верховною Радою України IX скликання.

Законом № 27-IX, який набирає чинності з 1 січня 2020 року, статтю 80 Основного Закону України викладено в такій редакції: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп». При цьому з тексту статті прибрано норми про те, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, а також що вони не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Отже, ухвалений Верховною Радою Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» скоріше відповідає тим

суспільним очікуванням, які неодноразово підтверджувалися результатами опитувань громадської думки та були схвалені на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року. Варто також відзначити, що набуття чинності змін до Конституції України не призведе автоматично до скасування депутатської недоторканності. Завершенням відповідного процесу у законодавчому полі має стати внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону «Про статус народного депутата України» та Кримінального процесуального кодексу України. Водночас заяви Президента України В. Зеленського та керівництва Верховної Ради України свідчать про готовність продовжувати розпочаті зміни та завершити реформування законодавчої діяльності парламенту.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент В. Зеленський запевнив, що іноземці та іноземні компанії отримають змогу купувати українську землю лише за результатами всеукраїнського референдуму.

«Я розумію, що це питання дуже чутливе для людей... Тому прийнято наступне рішення: між першим і другим читанням у діючий проект закону (про ринок землі – ред.) будуть внесені правки, згідно яких, право продавати і купувати землю матимуть лише українські громадяни та українські компанії, засновані виключно українськими громадянами.

Іноземці і компанії, які мають серед засновників іноземців, отримають право купувати українські земельні ділянки тільки у випадку якщо на це буде дана згода народу України на всеукраїнському референдумі.

Відповідний пункт буде міститися у законі. У найближчий час Верховна Рада розробить і прийме закон, який чітко встановить види і механізми референдуму», – запевнив В. Зеленський.

За словами президента, старі політики, які виступають проти ринку землі, ймовірно, відстоюють чийсь інтереси (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/11/7231609/>). – 2019. – 11.1).

3 листопада 2019 року по лютий 2020 року Національний Демократичний Інститут Міжнародних Відносин спільно з ВГО «Інститут «Республіка», Центром політико-правових реформ, Мережею UPLAN, Громадською спілкою «Реанімаційний Пакет Реформ» проведе щонайменше 10 публічних форумів «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами» у Києві, Львові, Житомирі, Черкасах, Краматорську, Рівному, Запоріжжі, Ужгороді, Харкові та Одесі.

Мета форумів – сприяння відкритому інклюзивному діалогу з громадянами про конституційний процес в Україні. Серед головних завдань – підвищення обізнаності громадян з конституційною реформою та побудова діалогу між громадянами, політичними партіями, обраними особами та експертним середовищем.

Для участі у форумах запрошуються громадяни, представники місцевих осередків політичних партій, народні депутати України та депутати місцевих рад, громадські активісти, експерти, журналісти та інші активні представники громад.

Програма, форма реєстрації та анонс для форуму в кожному місті будуть поширюватися окремо.

У разі виникнення запитань, просимо звертатися до директорки програми «Залучення громадян» НДІ Олени Боцко за електронною адресою obotsko@ndi.org або за телефоном (050) 382-96-97 (*Центр політико-правових реформ* (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874002-vasha-dumka-vageliva-gromadyan-ukrayini-zaprosuyut-do-obgovorennya-konstitutsiynih-zmin>)). – 2019. – 4.11).

У мережі з'явилася електронна книжка «Конституція у коміксах», яку можна безкоштовно качати та розповсюджувати.

Як показали останні вибори, українці здебільшого погано розуміють функції різних гілок влади, свої права та обов'язки, тому книжка, яка розрахована на дітей, стане у пригоді також батькам, в тому числі народним депутатам та працівникам Офісу президента, – передає ЛітАкцент.

«Конституція у коміксах» – проект видавництва «Зелений Пес» за підтримки Українського культурного фонду. Проект має освітню мету – у легкій сучасній формі дати дітям основи знань про Конституцію України, політичний лад, права та обов'язки.

Головні герої коміксів – двійнята Романа та Марко, школярі, які на простих життєвих прикладах розбираються у тому, як працює Конституція України. Їм допомагають у цьому мама-юрист, тато-програміст, бабуся-вчителька та дідусь-професор. Комікси супроводжуються ситуативними діалогами.

Автори книжки – відомі письменники Брати Капранови.

Консультантом виступив колишній суддя Конституційного суду Володимир Кампо.

Художник – Олександр Костенко (м.Дніпро) (*Galinfo* (https://galinfo.com.ua/news/v_ukraini_zyavylas_konstytutsiya_u_komiksah_329264.html)). – 2019. – 26.10).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд України визнав не відповідним до Конституції внесений президентом Володимиром Зеленським законопроект №1016 щодо уповноважених Верховної Ради. Про це повідомляє прес-служба суду.

«У Висновку Суду вказується, що запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина».

Суд вважає, що законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції.

У цій статті закріплено, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Нагадаємо:

Президент Зеленський вніс до Верховної Ради законопроект 1016, який 3 вересня нардепи направили до Конституційного суду.

Він мотивував введення інституту уповноважених тим, що наразі є одна посадова особа – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, на яку на сьогодні покладена ця функція. На думку президента, одна особа не може ефективно виконувати належні їй повноваження у всіх сферах.

Зеленський пропонував створити нові посади уповноважених Верховної Ради.

Зокрема у проекті закону пропонується ввести посади парламентських уповноважених

за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, а також уповноважених Верховної Ради з прав людини (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/21/7232631/>). – 2019. – 21.11).

Конституційний Суд України надав Висновок у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Цим Висновком Конституційний Суд України визнав законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (далі – Законопроект) таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У Законопроекті запропоновано:

«1. Внести зміни до статті 93 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), виклавши її в такій редакції:

„Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України“.

2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування».

Надаючи Висновок щодо відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України виходив із такого.

Здійснюючи перевірку Законопроекту щодо наявності в ньому положень, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію

незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (частина перша статті 157 Конституції України), Конституційний Суд України оцінює кожне його положення.

Конституційний Суд України вважає, що юридичних підстав для визнання Законопроекту таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, немає.

Водночас Конституційний Суд України зазначає, що внесення запропонованих Законопроектом змін до Основного Закону України може за певних умов призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина з огляду на таке.

Конституційний Суд України як застереження констатує, що запропоноване Законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ – громадяни України всіх національностей».

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливорює реалізацію такої ініціативи.

У Висновку Конституційного Суду України наголошується, що пропонувані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України», мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України.

Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на

засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Запропоноване Законопроектом положення, за яким «закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України» не може змінювати встановлені Конституцією України процесуальні вимоги розгляду, ухвалення або набрання чинності нормативними актами (конституційну процедуру розгляду законопроектів).

Конституційний Суд України констатує, що запропоновані в пункті 1 Законопроекту зміни до статті 93 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є такими, що відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Пункт 2 Законопроекту такого змісту: «2. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування» не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не спрямований на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, є таким, що відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Конституцію України не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 157 Конституції України).

Конституційний Суд України констатує, що на час надання ним цього висновку рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану

за процедурою, визначеною Конституцією України, не ухвалено, тому юридичних підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 157 Конституції України.

Верховна Рада України протягом року Законопроект не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала положення статті 93 Конституції України, отже, Законопроект відповідає вимогам статті 158 Конституції України.

З огляду на наведене Конституційний Суд України констатує, що Законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Висновок Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/nadano-vysnovok-ksu-u-spravi-shchodo-zakonodavchoyi-iniciatyvy-narodu>). – 2019. – 14.11*).

Пресслужба Верховного Суду повідомила, що ВС України звернувся до Конституційного суду з поданням щодо конституційності окремих положень закону «Про судоустрій і статус суддів», передає «НВ».

«Верховний Суд наголошує на неконституційності повторної перевірки на компетентність, доброчесність та професійну етику суддів Верховного Суду через скорочення Верховного Суду. Також Пленум ВС звертає увагу на неконституційність положень, які зменшують заробітну плату суддям та визначають порядок дисциплінарної відповідальності суддів», – підкреслили в повідомленні.

Також судді Верховного Суду вважають неконституційним новий порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів і порядок звільнення членів Вищої ради правосуддя новим органом, що не передбачений Конституцією.

«Ми сподіваємось, що КСУ розгляне наше подання у найкоротші строки, щоб забезпечити судову систему від початку впровадження

неконституційних положень цих законів», – наголосила глава Верховного Суду Валентина Данішевська (5.ua (<https://www.5.ua/suspilstvo/sudova-reforma-v-ukraini-verkhovnyi-sud-prosyty-vyznaty-nekonstytutsiinymy-okremi-polozhennia-zakonu-202899.html>)). – 2019. – 15.11).

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень першого речення частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України у системному зв'язку із положеннями речення першого Преамбули, положень статті 1, частини другої статті 3, частини другої статті 5, частини четвертої статті 13 Конституції України.

Текст конституційного подання розміщений на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України у рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/>

do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-46-narodnyh-deputativ-3). – 2019. – 13.11).

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень розділу I, абзацу другого підпункту 1 пункту 2 розділу II Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 2 жовтня 2019 року № 145-IX.

Текст конституційного подання розміщений на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України у рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-51-narodnogo-deputata-5>)). – 2019. – 13.11).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Заглада, Ракурс: Адміністративно-територіальна реформа: спосіб убити децентралізацію влади?

Влаштувавши неабиякий галас навколо майбутнього відкриття ринку землі сільгосппризначення (яке, після гучних анонсів і пафосних заяв, схоже, збираються так само пафосно злити через «всенародний референдум»), нинішня влада анонсувала ще одну грандіозну реформу – адміністративно-територіальну. Перекроювання адміністративного устрою України має стати фінальною крапкою у масштабній реформі децентралізації влади.

Час піджимає – навіть якщо місцеві вибори відбудуться за графіком, а не достроково, то все одно до них залишилося менш як рік. Тобто питання «горить». Тим часом окремі тривожні дзвіночки дозволяють припустити, що процес децентралізації влади можуть теж успішно злити, і головним інструментом зливу стане саме адміністративно-територіальна реформа.

Чому гальмували реформу децентралізації влади

Хоча зараз перші особи від правлячої партії активно піаряться на реформі децентралізації влади, вона почалася не сьогодні й навіть не вчора. Ще на початку 2000-х її активно просував Роман Безсмертний, який був обличчям реформи, говорив дуже правильні речі і, треба сказати, неабияк підірвав цим свій рейтинг.

За трьох президентів – Кучми, Ющенка і Януковича – про реформу децентралізації влади тривали мляві розмови, і тільки. Надто вже багатьох влаштовували старі принципи формування бюджету, коли гроші з регіонів надходили до Києва, а звідти вже спрямовувалися знову в регіони. Нагорі вирішували не лише кому і скільки треба дати, а й на що мають бути витрачені ці кошти. Між іншим, рік за президентства Ющенка і

прем'єрства Тимошенко Україна прожила без затвердженого бюджету, і гроші фактично розподілялися в ручному режимі. Навряд чи комусь треба пояснювати, що таке відкати і про які суми може йтися в масштабах областей.

Справжній хід реформи децентралізації влади дали у квітні 2014 року, і річ тут не тільки в тому, що ці зміни були однією з передвиборчих обіцянок президента Порошенка, а й у тому, що жорсткі реформи стали головною вимогою МВФ для виділення Україні кредитів.

Не гріх повторити ще раз, що реформа децентралізації влади – чудова річ. Суть її в тому, що в Україні створюються територіальні громади (їх уже майже тисяча). Цей процес триває, і до кінця нинішнього року він добровільний. Потім з тих, хто не визначився, громади будуть сформовані, так би мовити, добровільно-примусово, і до осені 2020-го в Україні, розділеній на об'єднані територіальні громади – ОТГ – відбудуться вибори до цих самих громад. Після виборів 80% податків з доходів фізосіб плюс 100% податків на майно, 100% податків на прибуток підприємств комунальної власності, 100% платежів за надання адміністративних послуг буде залишатися в розпорядженні громади, яка сама має право вирішувати, на що спрямовувати гроші.

Децентралізація в Україні: межі попливуть

Верховна Рада попереднього скликання рік тому внесла зміни до законів щодо меж районів. Коротко кажучи, при утворенні нових ОТГ старі межі районів «попливуть», тому що, скажімо, двом територіально та економічно близьким селам із сусідніх районів логічніше об'єднатися разом.

Перекроювання районів у межах області не потребує внесення змін до Конституції. Тим часом в опублікованому 8 листопада указі президента №837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» сказано, що до 31 грудня нинішнього року Кабмін має підготувати нові редакції законопроектів «Про стимулювання розвитку регіонів» і «Про місцеве самоврядування в Україні», а Комісія з питань правової реформи

– до 1 грудня внести на розгляд президента пропозиції щодо змін до Конституції в частині децентралізації влади. І в цих документах можуть виявитися дуже неприємні сюрпризи.

Країна – це живий організм, і цілком можливо, що не тільки старі межі районів подекуди застаріли, а й існуючі межі областей варто переглянути. Окремо варто було б поговорити про дуже вдалий законопроект 2017 року «Про міські агломерації», на жаль, відкликаний нинішньої Радою, але до цього ми повернемося пізніше.

А поки запитання: якщо для зміни меж районів міняти Конституцію не потрібно, то навіщо терміново, за три тижні, готувати пропозиції щодо змін до Основного Закону?

Політична децентралізація і диявол, який криється в деталях

Наприкінці жовтня нинішній голова партії «Слуга народу» Олександр Корнієнко оголосив про плани щодо реформування адміністративно-територіального устрою України. Але про це говорять уже давно. Рік тому тодішній прем'єр-міністр Володимир Гройсман теж говорив про реформу, про укрупнення ОТГ, про те, що замість майже п'ятисот районів в Україні буде сто.

Нинішні «слуги народу», в принципі, не проти використовувати старі напрацювання. Скажімо так – і на здоров'я, аби це були корисні ідеї. Звичайним громадянам України, великою мірою, однаково, хто ставить своє прізвище під документом – головне, щоб це були розумні документи, які реально працюють на поліпшення.

Отже, Олександр Корнієнко пообіцяв, що до кінця листопада вже буде готовий і винесений на обговорення новий проект адміністративно-територіального устрою України. В інтерв'ю ЗМІ він сказав, що в країні з'являться такі собі «округи». І уточнив: «Райони будуть укрупнені у 100 округів, в яких навіть не буде обраної влади, тому що немає адміністративних повноважень. Буде префект, у веденні якого – 10–15 громад його округу».

Цитуємо дослівно, бо диявол криється в деталях. Що значить «у веденні префекта»?

Від самого початку принцип децентралізації передбачав, що якщо громади отримують широку фінансову незалежність, то обов'язок префекта – стежити за дотриманням Конституції і взагалі законності на своїй території. Він призначається президентом. Спрощено кажучи, громада може сама вирішити побудувати нову школу. Але якщо вона вирішить змінити в цій школі мову навчання (а це вже загальнодержавна політика), то тут і повинен втрутитися префект.

Децентралізація влади – знову в ручному режимі?

Чим займатимуться префекти за версією «слуг народу»? Префект «координує роботу центральних органів виконавчої влади на місцях і стежить за законністю рішень органів місцевого самоврядування».

Це формулювання є занадто розпливчастим. Деякі ЗМІ пишуть, що, згідно з адмінреформою, префект очолить округ, що складається з десятик-другого об'єднаних територіальних громад. І навіть розпоряджатиметься бюджетом, а «всі субвенції, збори та інші кошти, які йшли через райони, тепер будуть під контролем префекта, який у ручному режимі визначатиме, виділяти їх на ОТГ чи ні». Хочеться сподіватися, що таке трактування зобов'язане своєю появою на світ виключно некомпетентності того, хто це писав. Та біс його знає, може, саме так готують громадську думку.

Зрештою, Олександр Корнієнко каже, що про префектів буде окремий закон. Від того, що це буде за закон, безпосередньо залежить те,

чи відбудеться реформа децентралізації влади взагалі, або її успішно поховать під правками до Конституції (в якій немає такого поняття – «округ») і під новими законопроектами, які в чинному нині парламенті перетворюються на закони з кулеметною швидкістю.

Реформа близько

Тим часом міністр Кабінету міністрів Дмитро Дубілет вже анонсував масштабні скорочення в районних державних адміністраціях. Під скорочення потрапляють майже 18,5 тис. осіб, найбільше – в Черкаській, Одеській та Київській областях, де на вулиці опиняться від 30% до 40% чиновників райадміністрацій. В принципі, це логічне рішення – адже функції райадміністрацій сьогодні дублюються ОТГ.

Звільнення не надто жорсткі, з усіма компенсаційними виплатами і можливістю стати на облік в центри зайнятості. До того ж Дубілет обіцяє звільненим можливість навчання на спеціальних курсах, де вони зможуть опанувати цифрові технології. Але в будь-якому разі такий крок свідчить про те, що адміністративно-територіальна реформа дійсно буде проведена дуже скоро.

Звичайно, всі проблеми децентралізації влади і територіального реформування України і пов'язані з ними перспективи та ризики дострокових виборів не можна розглянути в одному матеріалі, тому ми незабаром до цієї теми повернемося (*Пакурс* (<https://racurs.ua/ua/2486-administratyvno-terytorialna-reforma-sposib-ubyty-decentralizaciu-vlady.html>). – 2019. – 12.11).

Л. Заглада, Ракурс: Реформа децентралізації: коли кінець і чиї гроші?

Ми вже писали про те, що у правлячій партії анонсували нову реформу – адміністративно-територіальну, яка, теоретично, має стати органічною складовою масштабної реформи децентралізації в Україні.

Обговорення проектів нового територіального поділу країни заявлено на кінець листопада. Нагадаємо, що реформа децентралізації була однією з умов надання Україні кредитів МВФ. Фінальною крапкою мають стати місцеві вибори в об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Та чи не поховають ці вибори під собою реформу децентралізації? Останні події та скандали підштовхують до найневтішніших висновків.

Реформа децентралізації та місцеві вибори в Україні: «Є така ймовірність»

У ЗМІ пройшла інформація про те, що ЦВК призначила на 29 грудня нинішнього року «перші місцеві вибори в шести територіальних громадах». Про всяк випадок – тут ідеться про такі собі «попередні вибори». Якщо ОТГ створена, то повинен нею хтось керувати, хоч би до всеукраїнських місцевих виборів залишалося... скільки? Чотири місяці? Півроку? Або вони все-таки відбудуться за графіком, у жовтні 2020 року? Ось це – один з головних секретів реформи.

Можлива дата місцевих виборів наразі залишається загадкою. Відразу після позачергових виборів до Верховної Ради, що дозволили «слугам народу» створити монобільшість у парламенті, «нові обличчя» в політиці демонстрували войовничі і шапкозакидацькі настрої. На початку серпня представник президента в парламенті Руслан Стефанчук говорив про дострокові вибори як про майже dokonаний факт, до якого залишилося зробити півкроку. Зрозуміло, заради благої мети – якнайшвидшого перезавантаження всієї системи влади від верху до низу.

Водночас наперекор парламентських виборів Дмитро Разумков, який був тоді головою

партії «Слуга народу» (до спікерства йому залишалося близько місяця, і, будьте певні, він був обізнаний щодо своїх перспектив) говорив про терміни місцевих виборів обережніше, називаючи ймовірну дату розпливчасто – 2020 рік: «Якщо ми говоримо про місцеві вибори, то, дійсно, до них потрібно готуватися, і політична партія «Слуга народу» фактично відразу ж після того, як завершаться парламентські вибори, буде готуватися до місцевих. Я думаю, що вибори відбудуться у 2020 році, але багато чого буде залежати від місцевих органів влади».

Лякали «слуги» і достроковими виборами в Києві, які мали б відбутися 8 грудня нинішнього року, але незабаром відіграли назад. А поки нинішній мер Києва створює асоціацію «Київська агломерація», тим самим сильно зміцнюючи свої позиції.

В указі президента №837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» сказано, що станом на 1 грудня мають бути готові і винесені на обговорення правки до Конституції щодо реформи децентралізації. Але навіть у турборежимі всі ці речі не вирішуються за день.

Глава партії «Слуга народу» у своєму свіжому і дуже плутаному інтерв'ю агентству «Інтерфакс-Україна» сказав про правки до Конституції: «Ми не можемо їх ухвалити раніше як у лютому. До внесення змін до Основного Закону юридично ми не можемо подавати в Раду законопроекти, в яких прописаний інший адміністративно-територіальний устрій, префекти».

То коли ж місцеві вибори? Олександр Корнієнко на запитання, чи можуть вони відбутися навесні по всій Україні, включно з Києвом, відповідає розпливчасто: «Є така ймовірність».

Перезавантаження влади, реформа децентралізації і кадровий голод

Здавалося б, на місці «слуг народу» найлогічніше – взяти місцеві вибори

кавалерійським наскоком для «повного перезавантаження влади» (саме це декларувала найпотужніша на сьогодні політсила). Але виявилось, що кавалерійські наскоки – не найкраща стратегія. Напевно, розсудлива частина «слуг» дійшла саме такого висновку.

Про одну дуже цікаву тенденцію розповідали люди, близькі до місцевого самоврядування. Приблизно у вересні-жовтні декого з достатньо розумних місцевих активістів знаходили люди від правлячої партії і влаштовували з ними свого роду співбесіди, напевно, промацуючи їх на предмет майбутньої співпраці на місцевих виборах. Різні джерела казали, що ці співбесіди проводилися непрофесійно і залишали дивне враження.

Чого варта, наприклад, пропозиція принести такий собі «пакет документів», куди входять... аналітичний план і концепція розвитку регіону! По-перше, таке не пишуть за кілька днів, для складання концепції треба обробити величезні масиви інформації. По-друге, така робота і грошей коштує чималих, це інтелектуальне ноу-хау, тому плани не роздають ось так запросто якимось «новим обличчям» в обмін на майбутню примарну «політичну підтримку».

З цього можна зробити три висновки. Перший – «слуги народу» відчувають сильний кадровий голод. Тобто нестачі охочих злетіти на зеленому соціальному ліфті немає. А ось чи є серед цих охочих ті, хто здатен до справжньої роботи? Мабуть, їх одиниці.

Другий висновок – у правлячій партії і навколопрезидентському оточенні слабо уявляли собі, що таке регіональна політика. Третій висновок – серед верхівки «слуг» все-таки знайшлися недурні люди, які зрозуміли, що захоплювати місцеві громади кавалерійським наскоком – погана ідея, і у них вистачило розуму пригальмувати з цим.

Децентралізація в Україні: пережити зиму

Нарешті, ще один аргумент на користь перенесення місцевих виборів на весну. Проводити їх напередодні опалювального сезону – самогубство. Особливо якщо врахувати, що, наприклад, днями уряд скасував постанову Кабміну Гройсмана № 560 від 26

червня 2019 року, яка встановлювала граничні тарифи на опалення і гаряче водопостачання, що неминуче призведе до зростання комунальних тарифів.

У Кабміні кажуть, що ті, хто не в змозі платити, отримають субсидії, однак тут є ще один слизький пункт – у зв'язку з монетизацією субсидій платникам будуть приходити платіжки з повною сумою, але грошова компенсація від держави може запізнюватися, і сплатити за комунальні послуги вчасно одержувачі субсидій не зможуть. А за борг 340 грн і вище субсидія автоматично знімається.

Одним словом, на ядерний електорат партії «Слуга народу» може чекати весела зима. Виходить, сама партія загнала себе у глухий кут. З одного боку, треба було б взяти зараз і місцеву владу, тому що взимку рейтинг і партії, і президента неминуче обвалиться. З іншого боку, взяти місцеву владу зараз ніяк не виходить. А рейтинг так чи інакше падатиме.

Можливо, головною помилкою «слуг народу» були не розмови про дострокові місцеві вибори, а рішення провести... дострокові вибори до Верховної Ради. Якби вибори до парламенту відбулися за графіком, наприкінці жовтня, то за літо президент і його політсила не розгубили б свій рейтинг. А там справа до зими, перша ейфорія, перші гучні парламентські перформанси, всі помилки і проколи можна сміливо звальювати на «попередників». Зараз же нові Рада і Кабмін уже не зовсім «нові», їхні руді (а також чорні та русяві) кучері встигли надокучити. Можна сказати, що результат місцевих виборів практично безпосередньо залежить від того, як українці проживуть цю зиму.

«Місцеві ради розтратять гроші на що попало»

У вже згаданому вище указі президента №837/2019 є багато різних хороших і прогресивних слів про реформу децентралізації влади. Пропонується переглянути методики формування ОТГ з урахуванням вже існуючої мережі соціальної інфраструктури та публічних послуг. Дається завдання розробити онлайн-систему для відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку.

Днями в першому читанні був ухвалений непоганий законопроект №2194, в якому передбачається ліквідація Держгеокадастру. Після того як це буде зроблено, сільські, селищні та міські ради зможуть самостійно управляти землями громад за межами населених пунктів (зараз вони контролюють близько однієї десятої неприватизованих земель).

Але одна з головних ідей децентралізації в Україні – максимальна фінансова незалежність об'єднаних територіальних громад, які мають одержати право розпоряджатися лівовою часткою місцевого бюджету.

Ось коли справа заходить про гроші, відразу і з'ясовується справжнє ставлення правлячої політсили до самої ідеї децентралізації.

Це підтверджує нещодавній скандал у парламенті, що трапився під час ухвалення бюджету-2020. Під час обговорення поправки щодо акцизного збору за паливо, частина якого (13,44%) має залишатися в місцевому бюджеті, прем'єр-міністр Олексій Гончарук несподівано зупинив засідання і повів на нараду нардепів від «Слуги народу». (До речі, окреме питання: в Україні начебто існують три незалежні гілки влади, тому незрозуміло, на якій підставі голова Кабміну своєю волею зупиняє засідання парламенту?)

Але найсмішніше, що промови, які штовхав перед депутатами пан Гончарук, були записані на диктофон і злиті у ЗМІ. Так ось, він сказав депутатам, що ці сім з гаком мільярдів конче потрібні урядові на будівництво «великої дороги», яка необхідна президенту як вітрина його успішної роботи.

А ось далі найцікавіше, тому цитуємо дослівно те, що прем'єр-міністр заявив депутатам від правлячої партії: «У вас є дві

частини – національна частина і місцева частина (сподіваємося, що йдеться все-таки про акцизний збір на паливо, а не про всі податки. – Ред.). Я хочу, щоб нею керували ви, а не місцеві ради. Тому що місцеві ради їх розтратять на що попало... У вас у кожного на округах є хороші ради, є погані... Але в будь-якому разі ви прийматимете рішення про це, а не вони. Ось це те, за що ми боремося. Ми хочемо, щоб ці гроші наступного року контролювалися вами».

І далі прем'єр пускається в розмірковування про децентралізацію влади: «Ми з вами зараз маємо до кінця цього року розпланувати закінчення децентралізації. Невдячна, велика, титанічна робота. Це означає, що приблизно... ну, понад 50% ось цих місцевих самоврядувань виглядатимуть інакше... Правильно, щоб ви разом з обласними адміністраціями подивилися на карту, проконсультувалися з ними ж, і ви їм визначили, куди якій школі і якій лікарні потрібне фінансування, а не вони приймали рішення про лавочки».

До честі окремих депутатів треба сказати, що не всі вони слухняно зустріли ці заяви на ура, дехто прямо сказав, що це все виглядає як кінець реформи децентралізації. «Ми не пропонуємо нічого забирати, це неправда. Я пропоную не вбивати децентралізацію, а продовжити її в тому вигляді, в якому вона була запланована», – почав виправдовуватися прем'єр.

Але є підстави побоюватися, що слова «розпланувати закінчення децентралізації», які вирвалися у пана Гончарука, говорять самі за себе (*Пакупс* (<https://racurs.ua/ua/2491-reforma-decentralizaciyi-koly-kynec-i-chuyi-groshi.html>). – 2019. – 21.11).

А. Матат, Українська правда: Конституційний Суд України: коли чекати змін?

Судова реформа 2016 року торкнулась також Конституційного Суду, про який, очевидно, пересічному громадянину було відомо небагато. Тепер не лише посадовці найвищого рангу можуть звертатись до Конституційного Суду з питанням конституційності законів, а також особа, яка вважає, що застосований в судовому рішенні у її справі закон суперечить Конституції України, завдяки запровадженню інституту конституційної скарги.

Реформа також передбачає зміни в процедурі відбору суддів Конституційного Суду. Президент, парламент та З'їзд суддів мають призначити суддів серед претендентів, запропонованих конкурсною комісією. Раніше ж вони могли це робити без участі конкурсної комісії.

Запроваджено і нові гарантії суддівської винагороди, на рівні суддів Верховного Суду.

Втім, поки Конституційний Суд України не вийшов на рівень захисника Конституції України від порушень з боку державної влади.

29-30 жовтня з'їзд суддів обиратиме до складу Конституційного Суду нових суддів з числа 16 претендентів, яких Рада суддів України відібрала за результатами співбесіди та дослідження анкет.

Від нових суддів, зокрема, залежатиме можливість Суду вийти із кризи та стати сильною інституцією, яка захищає та охороняє верховенство Конституції України. Або ж не зможе, якщо до складу буде обрано суддів з числа кандидатів, які мають сумнівну репутацію.

Чому незалежний Конституційний Суд та добросесні судді у його складі – це важливе питання для демократії, далі розберемось детально.

Роль конституційних судів

Вага ролі конституційних судів полягає у тому, що його рішення можуть стримувати парламент, який приймає закони. Так, з'явився термін «негативний законодавець», яким також ще називають органи конституційної юрисдикції, зважаючи на їхню специфічну функцію.

Більше того, рішення конституційних судів є остаточними та не підлягають скасуванню. Лише сам суд може змінювати свою позицію в інших справах та таким чином по-іншому дивитись на раніше висловлену позицію.

Якою була роль Конституційного Суду в політиці України?

Кучма

У 2003 році Конституційний Суд своїм рішенням у справі про визначення строків перебування на посту президента України дав зелене світло Кучмі балотуватись на третій строк.

Захисник Конституції України благословив можливу узурпацію влади у майбутньому, якби Леонід Кучма все ж таки вирішив брати участь у виборах втретє.

Янукович

У період президентства Януковича Конституційний Суд протягом двох років змінив позицію щодо формування парламентської коаліції.

Якщо у 2008 році суд ухвалив рішення, яким передбачалось формування коаліції лише з числа депутатів-членів фракцій, то у 2010 році той же КС дозволив вхідження до коаліції депутатів не з числа фракцій, що сформували цю коаліцію.

Це спричинило появу «тушок» у парламенті – народні обранці стрімко почали долучатись до пропрезидентської більшості, покидаючи свої колишні фракції, що привели їх у парламент.

За деякий час, у 2010 році, Конституційний Суд України остаточно підтвердив своє компліментарне ставлення до влади Януковича, повернувши дію Конституції в редакції 1996 року, що призвело до збільшення повноважень президента Януковича.

За висновком Венеціанської комісії, таке рішення поставило під сумнів легітимність державних інституцій.

Незаконне збагачення

Нещодавно, Конституційний Суд визнав статтю Кримінального кодексу про незаконне збагачення неконституційною, що викликало хвилю критики. У свою чергу, НАБУ спільно із Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою були змушені закрити кримінальні провадження за цією статтею.

Зокрема, було повністю закрито 27 кримінальних проваджень і 38 в частині статті 368-2 КК України.

Сума статків, законність походження яких досліджувало НАБУ, становила понад 500 млн грн.

Люстрація

На фоні таких резонансних рішень КС, є справи, з якими Суд явно зволікає. Наприклад, з 2015 року все ще залишається невирішеним питання про конституційність люстрації.

У суспільстві вже неодноразово здійснювалась хвиля обурень, щойно з'явилася інформація про те, що КС може скасувати вимоги закону про люстрацію. А саме під ударом опинилася заборона на повернення до влади чиновників, що працювали за президентства Януковича на керівних посадах або причетні до переслідування учасників мирних зібрань.

Усе залежить від добросовісних суддів

Конституційний Суд – це перш за все аргументовані рішення, якими Суд захищає верховенство Конституції України. Тому важливо, щоб серед складу суддів були фахові правники, для яких незалежність та професіоналізм є невід'ємною частиною їхнього авторитету.

Очевидно, саме через цей особливий статус конституційного судді в західних демократіях серед суддів є переважна більшість професорів права, а не суддів із судів загальної юрисдикції.

Наприклад, одним із авторитетних органів конституційної юрисдикції є Федеральний Конституційний Суд Німеччини. Якщо проаналізувати чинний склад суддів, то ми бачимо, що серед 16 суддів – 10 професорів права, а 15 мають науковий ступінь доктора наук.

Однак практика призначення суддів Конституційного Суду України показує, що найбільше серед суддів вихідців із судової системи, а найменше – з-поза системи.

За статистикою, більшість суддів потрапляє до Конституційного Суду через квоту з'їзду суддів, який жодного разу ще не обрав представника з-за меж судової системи загальної юрисдикції, хоча Конституція цього не визначає (все рівно щоб парламент обирав до КС тільки народних депутатів).

Практика залишається традиційною нині. Рада суддів України визначила 16 претендентів, серед яких З'їзд суддів обиратиме трьох представників на вільні вакантні місця за їхньою квотою.

Так, з числа 16 кандидатів 13 – чинні судді або судді у відставці та лише троє кандидатів не є суддями: Беляневич Вадим – адвокат, колишній член Вищої ради правосуддя 2015-2019 років, Грищук Оксана – доктор юридичних наук, професор, а також Денисенко Наталія – головний консультант Секретаріату КС.

У «ЧЕСНО. Фільтруй суд!» є сумніви щодо добросовісності деяких кандидатів на посади суддів Конституційного Суду.

Бабенко Костянтин, суддя Київського апеляційного адміністративного суду.

У декларації за 2015 рік, суддя вказав, що володіє десятьма земельними ділянками, шість з яких набуто за загальною вартістю 9913 грн. Також у власності судді перебуває житловий будинок.

Дружина судді, згідно з декларацією, є власником будинку площею 138 кв. м, квартири площею 75 кв. м у Кривому Розі та квартири в Росії площею 31 кв. м, а також автомобілів: Mercedes-Benz GL 320 CDI 2008 року випуску, Lexus RX 400H 2008 року випуску, Toyota RAV4 2006 року випуску.

Більше того, як зазначається на веб-сайті «Prosud», донька судді у віці 16 років набула у власність квартиру на Печерську площею 215,4 кв. м. та ще одну, площею 149,5 кв. м., в новобудові на Позняках.

Також згідно з пояснювальною запискою до проекту Постанови Верховної Ради України,

суддя Бабенко був причетним до масових фальсифікацій під час виборів у жовтні 2012 року.

Герцик Ростислав, суддя Донецького апеляційного суду.

Суддя протягом 2013, 2014 та 2016 років не вказував у своїх майнових деклараціях майна, у якому можна було б проживати. Хоча, відповідно до чинного законодавства, суддя має декларувати об'єкти нерухомості, що належать судді та членам його сім'ї на праві приватної власності або перебувають у них в оренді чи на іншому праві користування.

Епель Оксана, суддя Шостого апеляційного адміністративного суду.

Цікаво, що суддя Епель спішно пройшла первинне кваліфікаційне оцінювання, хоча за результатами письмового тестування суддя «потребує підвищення кваліфікації». А в грудні 2016 року суддя Епель не була допущена до участі в конкурсі до Верховного Суду.

Відома пані Епель також своїми резонансними рішеннями.

Так, вона головувала у складі колегії, яка скасувала рішення Міністерства культури про занесення історичної будівлі в центрі Києва по вулиці Грушевського до Державного реєстру нерухомих пам'яток, задовольнивши позов ТОВ «Грааль», ймовірно, пов'язаного з екс-міністром освіти часів Януковича Дмитром Табачником. Він вже понад 10 років намагається побудувати на вказаному місці хмарочос, який спотворить архітектурний ансамбль правого берега Києва.

Євграфова Єлизавета, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ.

У 2015 році вона очолювала список найбагатших суддів ВССУ. Це з'ясувало розслідування журналістки Марії Землянської для «Слідство. Інфо».

У декларації за 2013 рік суддя вказала понад 1 млн грн доходів від відчуження рухомого та нерухомого майна.

У декларації за 2014 рік зазначено понад 1,3 млн грн в графі «дарунки, призи, виграші». Згідно з декларацією за 2015 рік протягом 2013 та 2014 років сім'я Євграфової витратила

2 245 848,00 грн на придбання нерухомості. Навіть після витрачання такої кількості коштів на придбання нерухомості у судді залишилося 96 500 доларів, з них 95 000 доларів готівкою.

Коровайко Олександр, голова Херсонського апеляційного суду.

На голову Херсонського апеляційного суду звернула увагу Громадська рада доброчесності. Так, за інформацією що міститься у рішенні, суддя Коровайко допустив численні випадки недекларування своїх майнових прав на майно та доходи, а також були висловлені сумніви щодо приховування суддею майна шляхом оформлення на родичів.

Також у рішенні Громадської ради доброчесності, звертається увага на те, що суддею у пункті 22 декларації доброчесності було підтверджено, що ним не здійснювались вчинки, що можуть мати наслідком притягнення до відповідальності.

Проте, відповідно до інформації з суддівського дос'є, у лютому 2017 року суддею було порушено вимоги правил дорожнього руху, а саме, правил проїзду перехрестя, що становить склад адміністративного правопорушення.

Короткевич Микола, суддя Верховного Суду України.

У 2008 році отримав від Київської міської ради у власність земельну ділянку площею 1 тис. квадратних метрів у котеджному містечку біля річки Десенка у Деснянському районі міста Києва. За повідомленням веб-сайту «Наші гроші», більшість членів товариства – судді різних судів.

У 2015 році, за даними Незалежного бюро новин, Міністерство закордонних справ анулювало 230 дипломатичних паспортів, котрі були видані Віктором Януковичем своєму оточенню. Серед них нібито також був і паспорт Короткевича.

Огурцов Олексій, суддя Окружного адміністративного суду міста Києва.

Суддя Огурцов відомий «мандрівник» згідно з розслідуванням «Слідство Інфо».

Як зазначається у матеріалі, він у складі колегії ухвалював судові рішення у той період, коли, за даними правоохоронців, перебував за межами України (зокрема, на острові Маврикій).

Також суддя Огурцов у складі колегії суддів поновив на посаді заступника начальника головного слідчого управління МВС України Григорія Мамку, який, зокрема, «розслідував» справу про викрадення автомайданівця Дмитра Булатова.

Прокопенко Олександр, суддя Верховного Суду.

Цей суддя, згідно з декларацією за 2014 рік, придбав легковий автомобіль LEXUS RX 350 (2010 року випуску) за 145 тис грн. Видання Bihus.info вказує, що автомобіль обійшовся судді підозріло дешево, оскільки 145 тис грн – це лише \$10 тис за тодішнім курсом при ринковій вартості аналогічного авто \$35 тис.

Також, як зазначає Громадська рада доброчесності у своєму висновку, Верховним Судом України в період роботи там судді Прокопенка було проігноровано рішення Європейського суду з прав людини «Яременко проти України», що спричинило повторне звернення заявника до ЄСПЛ та повторний програш Україною цієї справи.

Філюк Петро, голова Волинського апеляційного суду.

Як зазначають журналісти «Prosud», суддя отримав 6 земельних ділянок загальною

площею – 2,5 Га під Луцьком безкоштовно. Журналісти на відео продемонстрували, що наразі на даній земельній ділянці розташований житловий будинок з огороженою територією.

Серед кандидатів з числа чинних суддів та суддів у відставці також рекомендовано суддю Верховного Суду Олену Ситнік, суддю Вищого адміністративного суду України Юрія Цвіркуна, суддю Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ у відставці Галину Юровську, суддю Апеляційного суду Чернігівської області у відставці Тагієва Садіга.

Конституційний Суд України має серйозний вплив на правові та політичні процеси в Україні, а тому його судьями мають бути найкращі професіонали з досконалою професійною та особистою репутацією.

Саме тому запровадження реального конкурсного відбору суддів, за яким буде оцінюватись фаховість, професійні та особисті якості, а також доброчесність кандидатів, а не лояльність до влади чи окремих груп впливу, може стати запорукою забезпечення реалізації принципу верховенства права в Україні (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/29/7230349/>). – 2019. – 29.10).

Я. Зейкан, Ракурс: Посада судді в Україні: скільки суддів нам потрібно?

Найбільша проблема українського правосуддя – нестача суддів. Замість чітких і продуманих реформ витрачаються значні кошти на тасування та заміну суддів, ніби це може допомогти поліпшенню їхньої роботи. Для того щоб виховати і підготувати суддю-професіонала, іноді потрібні роки. В судах залежались сотні тисяч справ, які нікому розглядати. Страждають люди. Робиться ставка на ради доброчесності, які (як дехто наївно думає) можуть забезпечити належний підбір кадрів судової системи. Але ради доброчесності не оракули – вони не можуть гарантувати, ким стане та чи інша людина через рік після призначення її на посаду судді. Влаштовуються іспити на знання законодавства. Але для чого судді знати напам'ять ту чи іншу правову норму? Можна взяти кодекс і прочитати її. Суддя повинен знати, як правильно застосувати цю норму і де її знайти. Суддя має володіти методиками допиту, дослідження доказів та їх аналітичного аналізу. І все це приходиться з досвідом.

Посада судді в Україні: приклад з суду присяжних

Ось конкретна справа в суді присяжних. У кожного з суддів по 400–500 справ. Тому кожен з них повинен знайти місце для засідання у щільному графіку і може виділити для розгляду справи 2–3 години. А далі чекає на свою чергу наступна справа. Справи також зриваються у зв'язку з неявкою прокурорів, адвокатів, свідків. Іноді не приходять присяжні. Підраховано, що за п'ять років чистий час слухання справи становив лише 16 годин. Потім раптом відсторонили особу з посади судді. І хоч його знову допустили до роботи (бо перевірка показала безпідставність відсторонення), справу з нуля почав розглядати інший склад суду.

Таку розкіш, як запасний суддя, не може собі дозволити практично жоден суд. За радянських часів мала місце безперервність судового процесу. Але тоді суддя не мав права розглядати

іншу справу, поки не закінчив ту, яка є в його провадженні. І тоді, дійсно, навіть велика за обсягом справа могла бути розглянута протягом тижня. Сьогодні ті, хто обіймає посади суддів, про таке і не мріють. Тому щоби справлятися зі справами, потрібно не 4,4 тис. суддів, а 20–25 тис.

Вже не раз зазначалось про існування феномену очевидного перебільшення місця і ролі досудового розслідування, а також фактичного пониження статусу суду як органу, покликаного вирішувати основне питання кримінального провадження – питання вини.

Посада судді в Україні і примітивний підхід до складних питань права

А між тим на найвищому рівні висловлюються думки про те, що з нинішніми судами неможливо працювати, і як приклад наводиться випадок, коли прокуратура у виді застави запросила 300 млн грн, а суд визнав за достатнє тільки 5 млн грн. Такий примітивний підхід до складних питань права диктується установкою на «посадки», яка сама по собі є тільки піаром, щоби продемонструвати громадськості нібито існуючу боротьбу з корупцією.

При цьому в абсолютній більшості випадків суди ігнорують вимогу ч. 4 ст. 182 КПК про те, що розмір застави не може бути завідомо непомірним для підозрюваного. І призначають суми, непомірні для конкретної людини. Не звертають увагу також і на те, що застава по тяжких злочинах встановлюється у межах від 20 до 80 розмірів прожиткового мінімуму. В жовтні 2019 року прожитковий мінімум становить 1936 грн, тож максимальна сума по тяжких злочинах дорівнює 154 тис. 880 грн.

І щоби встановити більший розмір застави, прокурор повинен довести, що має місце виключний випадок і що застава в сумі 80 розмірів прожиткового мінімуму не здатна забезпечити виконання особою обов'язків. Отже, прокурор може запросити і мільярд, але він мусить довести, що саме таку суму треба

застосувати. І якщо він цього не довів, то які можуть бути претензії до людини на посаді судді?

І влада, і активісти разом з журналістами виступають з позиції, що нібито вже давно доведено, що певні особи є злочинцями, що їхня корупційна діяльність є очевидною і, мовляв, суду залишається перетворити цю переконаність на «посадку». І ніхто навіть не замислюється, що все може бути не так, що правопорушення або не мали місця взагалі з боку конкретних людей, або не були такі значимі, як це роздули політичні псевдоексперти.

Низький рівень правової культури суспільства

Метою правосуддя не можуть бути «посадки» на догоду натовпу, підігрітого огульною критикою державних інститутів і в першу чергу судів. Метою правосуддя є засудження людей, які переступили закон, якщо їхня вина доведена у суді у встановленому законом порядку. До доведення вини у суді ця людина вважається невинуватою, тому і поводитись з нею потрібно як з невинуватою. Намагання здійснити «посадку» ще до вироку незалежно від достатності для цього підстав свідчить про низький рівень правової культури нашого суспільства.

Між тим у нас зустрічаються надуживання влади, обвинувальний ухил, втручання у роботу судді, провокації з боку слідства та інші незаконні методи. Ось приклад з конкретної резонансної справи (з протоколу у т. 4 а.с. 139):

Свідок К.: «Показання, які я давав раніше, я давав без захисників і із застосуванням морального і фізичного впливу. Я не спав, не їв, незнайомі люди одягали мені на голову поліетиленові пакети, я двічі втрачав свідомість, я 48 годин знаходився в наручниках. Пакет тримали, доки я не втрачав свідомість. Я підписав би і заяву, що я убив Кеннеді. Все робилось, щоб скомпрометувати Л.»

Зараз намагаються протягнути законопроект, згідно з яким особу можна звільнити з посади судді за скасоване рішення. Пропозиція явно

невдала. Ось приклад з реальної справи, наведений правозахисником (сьогодні суддею Верховного суду):

«Була у мене справа Н. Він був виправданий суддею першої інстанції. Рішення було скасовано. Згідно з ідеєю законодавця, суддю повинні звільнити. Н. осудили. Верховний суд підтримав. Потім облом – рішення ЄСПЛ. 15 пунктів порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Верховний суд скасовує вирок, і після тривалого часу – виправдання. З чого і починав суд першої інстанції. І це тільки одна з тисяч подібних історій».

Тож скасоване рішення може бути залишено в силі Верховним судом безпосередньо або ж після рішення Європейського суду. Тому пропозиція про надання права на звільнення з посади судді за скасоване рішення є невдалою. Ст. 126 Конституції прямо вказує, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення.

Викликає багато запитань і норма про зменшення кількості суддів у Верховному суді. Адже звільнення з посади судді не може здійснюватись з порушенням конституційних гарантій. У всякому разі, ст. 126 Конституції не передбачає можливість звільнення судді за скороченням чисельності (штату). Реорганізація суду може здійснюватись лише на підставі закону, проект якого вноситься тільки після консультацій з Вищою радою правосуддя (ст. 125 Конституції України).

Отже, з реалізацією закону про скорочення суддів Верховного суду можуть виникнути труднощі. Цілком ймовірно, що процес звільнення розтягнеться на тривалий час, а до вирішення цього питання долучаться Конституційний суд і ЄСПЛ. За цей час судді не будуть працювати, але їм будуть виплачувати заробітну плату, а ЄСПЛ може встановити компенсацію, яка буде виплачена з кишені платника податків (*Пакурс* (<https://racurs.ua/ua/2474-posada-suddi-v-ukrayini-skilky-suddivnam-potribno.html>). – 2019. – 29.10).

М. Ліберман, Закон і Бізнес: Недоторкана неправосудність

Народні депутати назвали причини, чому вони не приймають рішення щодо остаточної ліквідації депутатської недоторканності. Також пояснено, чи притягатимуть суддів до відповідальності за постановлення завідомо неправосудних рішень.

Обіцяного до січня ждуть

На долю Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності випало прийняття непопулярних рішень. Тож уже не вперше народні обранці зібралися за круглим столом, аби обговорити нові сумнівні законопроекти. Перевіривши наявність кворуму, перейшли до голосування за порядок денний, який серед іншого містив невідкладні документи.

Першим розглянули проект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо збереження родючості ґрунтів)» (№1132). Однак, зважаючи на його пов'язаність із запровадженням інституту кримінальних проступків, аналіз відклали в довгу шухляду. Домовилися, що спочатку варто запитати в правоохоронців, чи готові вони до розслідування проступків. Якщо ні, то й питання не варте уваги.

Надалі перешли до вивчення більш болючих питань. Зокрема, розглядали дві пов'язані законодавчі ініціативи, що стосувалися зняття депутатської недоторканності. Пальму першості віддали народному депутатові Галині Янченко, яка репрезентувала проект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» (№2237).

Доповідачка акцентувала увагу на неочікуваній солідарності в питанні щодо зняття недоторканності. Адже досить рідко законодавчі ініціативи набирають у сесійній залі 373 голоси. Проте видається, що голосувати набагато легше, ніж запроваджувати. Тож автори проекту запропонували внести зміни до Кримінального процесуального кодексу, Регламенту ВР та закону «Про статус народного

депутата України». Устигнути зі змінами планують до січня 2020 року.

Насамперед мають намір позбутися розділу, яким урегульовано процес погодження парламентом притягнення до відповідальності, затримання чи арешту нардепа. Наступним кроком воліють запровадити спеціальну процедуру в КПК, яка передбачатиме окремий порядок початку досудового розслідування, а також здійснення негласних слідчих (розшукових) дій. Як запобіжник запропоновано погоджувати внесення відомостей до ЄРДР з Генеральним прокурором. І тут – почалося...

Замість того щоб аналізувати ризики, народні обранці перейшли на особистості. Присутні розділилися на 2 табори. Перші стверджували, що нині в головного державного обвинувача повноважень більше, ніж у наркома Миколи Єжова. Тож в умовах поганого виконання Русланом Рябошапкою своїх повноважень цей механізм варто істотно обмежити. Інші стверджували, що необхідно спочатку створити «інституційність», а вже потім займатися призначеннями. Рослідувати ж злочини народних обранців довірять Національному антикорупційному бюро або Державному бюро розслідувань.

Крім того, парламентарі отримують імунітет щодо власної політичної діяльності. Тож нардепа не зможуть притягнути до відповідальності за політичні погляди та висловлювання. Усе інше ляже тягарем на його совість і додасться аркушами справи. Автори запевняли, що провели достатню кількість нарад і зустрічей. Про недоліки знають і готові їх виправляти між першим та другим читаннями.

Убійна альтернатива

Однак важкою артилерією виявився альтернативний проект №2237-1. Зокрема, під час його представлення автори якомога більше уваги приділили не власним пропозиціям, а запеклій критиці.

Обидва документи мають низку недоліків. По-перше, це процес погодження Генпрокурором усіх процедур, які

стосуватимуться народних обранців. Проте як бути, якщо парламентаря затримали на місці злочину? Чи діятиме щодо нього загальне правило? Чи зможе простий громадянин подати заяву щодо злочину, скоєного нардепом? Де та при яких умовах шукати Генпрокурора з його погодженнями?

Переймаються народні обранці й анонімками. Адже якщо внесення відомостей щодо розпочатого провадження відбуватиметься без жодних процесуальних запобіжників, то невдовзі можемо отримати зловживання силовиків з метою політичної розправи над опонентами.

Крім того, на етапі досудового розслідування парламентарі не матимуть можливостей для подання доказів. Найбільші спори стосувалися повноважень Генпрокурора та процесуальних керівників у справі.

Згодом слово взяли більш досвідчені особи. Науковці попередили, що навколо зняття депутатської недоторканності відбувається багато спекуляцій. Зокрема, її скасують повністю. Адже звичайний громадянин усе ще має набагато менше прав, ніж парламентар. Крім того, необхідно розуміти, що в Україні є тільки одна особа, яка має недоторканність. І це – Президент. Усі інші представники влади мають певні гарантії, але це називається «спеціальний статус».

Аргументуючи свою позицію, вчені зверталися до статистики. Зокрема, незважаючи на наявність імунітету, ВР 13 разів дала згоду на притягнення нардепів до відповідальності. Питання в іншому – у відсутності обвинувальних вироків. Навіть якщо народного обранця було затримано під час скоєння тяжкого або особливо тяжкого злочину, після того, як суспільство

трохи заспокоювалося, жодних негативних наслідків для володарів мандатів не наставало.

Отже, головні проблеми криються не в букві закону, а в бездіяльності правоохоронної системи. Тож члени комітету знову поставили питання на паузу. Мовляв, треба його краще вивчити. Адже в умовах, коли кноподавство перетворюється на злочин, треба бути вкрай обережним, ухвалюючи рішення, які завтра

можуть бути спрямовані проти сьогodнішніх революціонерів.

Складні рішення

Перейшовши в політичну площину, народні посланці не зупинились і вирішили спробувати розглянути два пов'язані проекти, які стосуються відповідальності суддів за постановлення завідомо неправосудних рішень. Це питання так само намагаються розглянути вже не вперше. Однак присутні були налаштовані на плідну роботу.

Спершу досліджували дітище Сергія Соболева, який знову не з'явився на засідання. Можливо, саме через це його проект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації кримінальної відповідальності суддів за постановлення завідомо неправосудного судового рішення» (№2113) відхилили майже без вагань.

Натомість ініціативи нардепа Григорія Мамки були детально досліджені. Зокрема, він у своєму проекті «Про внесення змін до статті 375 Кримінального кодексу України щодо приведення у відповідність з рекомендацією експертів Групи держав проти корупції Ради Європи» (№2113-1) наголошує на необхідності декриміналізувати цей вид злочину.

Головною тезою тих, хто підтримує такий погляд, була складність доказування. Адже жоден правоохоронний орган не має права встановлювати, чи є законним судове рішення. Відповідно, притягнення судді до відповідальності можливе лише тоді, якщо рішення було скасоване касаційною інстанцією. Проте такий погляд досить поверховий, адже вітчизняна судова практика має свої особливості. І якщо притягати до відповідальності кожного, чий вердикт скасовано, то в судовій системі настане колапс.

Зрозуміло, що після скасування рішення необхідно, щоб за цим фактом було проведено перевірку та притягнуто суддю до дисциплінарної відповідальності. Крім того, доцільно встановити наявність чи відсутність умислу в діях служителя Феміди. Загалом ця процедура є досить тривалою та важкою для доказування. Тому автор стверджує, що легше

декриміналізувати та позбутися зайвих важелів «кошмарення» суддів. Адже їм і без того працюється важко.

Натомість представники прокуратури обурились та звернулися до громадськості з красномовною промовою. Мовляв, декриміналізувати можна тільки ті діяння, які перестали бути злочином. Наприклад, спекуляція тепер перетворилася на вид бізнесу. Отже, суспільство розуміє, що так учиняти можна. Справді, вироків за ст.375 КК надто мало, але є й такі, де вироків було ще менше. Наприклад, відмивання брудних грошей або фінансування тероризму. Тож це не привід, аби виключати статтю з кодексу.

Відповідаючи на подібні закиди, Г.Мамка згадав історію появи цієї статті. Виявляється, вперше вона з'явилась у КК в 1922 році. І з того часу правова думка так і не напрацювала ні визначення, що є «завідомо неправосудним

рішенням», ні спеціального механізму притягнення до відповідальності. Крім того, судді, побоюючись переслідувань, навчилися добре мотивувати власні рішення. Отже, довести умисел у таких справах – завдання не з легких.

Беручи активну участь у дискусії, народні обранці так і не змогли домовитися, що ж важливіше: можливість тиску на суддів чи громадська думка щодо власної роботи. Посперечавшись, вирішили, що рубати з плеча зарано. Тож прийняли рішення відкласти розгляд цього проекту, фактично залишаючи можливість для прокуратури в будь-який момент накинути на суддю зашморг у вигляді ст.375 КК.

І, вирішивши ряд технічних питань, розійшлися із почуттям виконаного обов'язку... *(Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/139891-komitet_vr_osterigaetsya_peredavati_dolyu_nardepiv_u_ruki_ge.html). – 2019. – 2-11.11).*

В. Петраковський, Центр політико-правових реформ: Президентське бюро розслідувань

Президентіві виявилось замало двох критично важливих сфер відповідальності: зовнішньої політики та оборони – і він недвозначно «натякнув», що заінтересований мати ще одну – сферу кримінальної юстиції.

І справа тут не лише у виборі номінанта на посаду Генпрокурора. Доказом того насамперед є прямо таки пристрась Президента до нарад з керівниками органів правопорядку та прокуратури, а також його останні законодавчі ініціативи.

Минулого тижня парламентський комітет з питань правоохоронної діяльності підготував до другого читання законопроект №2116, який подав Президент. Проект закону за назвою і частково по суті націлений на удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань.

Але головна його мета – підпорядкувати ДБР Президентіві, адже законопроект передбачає, що:

- статус ДБР з центрального органу виконавчої влади змінюється на державний правоохоронний орган;

- повноваження теперішніх директора ДБР та його заступників припиняються достроково, а тимчасово виконувача повноважень директора ДБР має призначити Президент;

- роботу, організаційно-технічне та інформаційне забезпечення діяльності конкурсної комісії з обрання директора ДБР та її членів забезпечуватиме орган, що здійснює забезпечення діяльності Президента;

- організаційну структуру ДБР визначатиме Президент;

- положення про Раду громадського контролю ДБР та порядок її формування затверджуватиме Президент за поданням директора ДБР.

Направду, найпринциповішою зміною є перша зі згаданих – зміна статусу ДБР з центрального органу виконавчої влади на державний правоохоронний орган. Адже решта перелічених пропозицій, які всупереч Конституції наділяють Президента додатковими повноваженнями, не є автономними та опираються винятково на неї.

Статус «державний правоохоронний орган» є цілковито штучною юридичною конструкцією,

що покликана виконати тільки одну функцію – вивести ДБР з системи органів виконавчої влади. Лише після цього «з'являється» можливість підпорядкувати орган Президентіві.

Проте можливість насправді не з'являється, оскільки такий крок суперечить Конституції. Як констатував Конституційний Суд у своєму рішенні від 13 червня 2019 року №5-р/2019, утворення постійно діючого незалежного державного органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією.

ДБР є типовим органом правопорядку (органом досудового розслідування) і, відповідно, за своїм функціональним призначенням, організаційною моделлю, сферою діяльності та ординарним конституційним статусом відповідає ознакам органу виконавчої влади.

Треба наголосити, що навіть проект закону «Про внесення змін до статті 106 Конституції України» (№1014), яким пропонують закріпити повноваження Президента України призначати на посаду та звільняти з посади директора Державного бюро розслідувань, у разі його прийняття парламентом, не стане правою основою для розширення повноважень Президента. Повноваження: визначати членів конкурсної комісії з обрання директора ДБР; забезпечувати роботу, організаційно-технічне та інформаційне забезпечення діяльності конкурсної комісії з обрання директора ДБР та її членів; затверджувати організаційну структуру ДБР, а також Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування, – й надалі лишатимуться неконституційними.

Проте найголовніше, згадані зміни до Конституції не змінять функціонального призначення,

сфери діяльності та повноважень ДБР. Орган правопорядку (орган досудового розслідування) й надалі буде характеризуватися ознаками, які притаманні центральному органу виконавчої влади.

У цій історії є ще одна важлива деталь. Не зважаючи на те, що перелічені пропозиції суперечать Конституції та не мають під собою належного обґрунтування, їх підтримали представники антикорупційних громадських організацій та народні депутати від партії «Голос».

Їхня позиція проста: законопроект передбачає, що повноваження теперішнього керівництва ДБР припиняться достроково, а новий конкурс з обрання директора відбудеться за участі представників міжнародних організацій.

Але така мотивація проста понад міру. І вона аж ніяк не виправдовує усі вади законопроекту та ризики, які з ним пов'язані.

ДБР уповноважений розслідувати кримінальні правопорушення, вчинені народними депутатами, судьями, прокурорами, працівниками органів правопорядку та військовослужбовцями. До того ж найближчим часом планують ухвалити законопроект, який остаточно позбавить народних депутатів імунітету від кримінального переслідування. Іншими словами, підконтрольність ДБР Президентіві несе дуже серйозні загрози для незалежності представників інших гілок влади, передусім – членів парламенту.

Певно, депутати з «Голосу», серед яких є вихідці з громадського сектору, та представники антикорупційних громадських організацій вкотре вирішили «поставити все» на хороших людей, а на решту аспектів просто закрити очі.

Маю сумніви, однак, що хоча б одна зі згаданих в тексті інституцій матиме від того користь. Як і суспільство, зрештою (**ЦППР** (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874031-prezidentske-byuro-rozsliduvan>), – 2019. – 19.11).

М. Бризіцький, Дзеркало тижня: Що не так із Концепцією змін до Конституції

Зміни до Конституції розглядаються як крок до повноцінного завершення розпочатої у 2014 році реформи децентралізації влади в Україні.

Однак, попри такий тривалий період їх підготовки, недавно презентована Концепція, містить низку суперечливих положень.

1. Останній оплот президентської республіки. Концепція передбачає збереження чинного порядку призначення та звільнення представників держави на місцях – сьогодні голів місцевих державних адміністрацій, а в майбутньому префектів – президентом за поданням Кабінету міністрів. Що консервує дуалізм виконавчої влади і ставить під сумнів ефективність роботи нових префектів.

«Польська адміністративна система не лише є централізованою, а й ґрунтується на пануванні галузевого, відомчого підходу над територіальним. Відповідно, прийняття стратегічних рішень, надходження інформації і фінансів відбуваються через окремі відомства. Так само побудовані служби і спеціалізовані органи, яких упродовж останніх років додалося ще кільканадцять». Цими словами у 1998 році починалася розлога й ґрунтовна пояснювальна записка до невдовзі ухваленого закону про урядову адміністрацію у воєводствах Польщі. Відтоді під управлінням воєводи здійснюються майже всі функції виконавчої влади на місцях (у тому числі поліція й пожежна служба), крім дванадцяти спеціалізованих, перелічених у цьому ж законі (керівники військових штабів, митниця і податкова, статистика тощо).

Натомість Україна зберегла і продовжує нарощувати галузеві структури радянського типу. Сьогодні на обласному рівні, поряд із державною адміністрацією, в нас функціонують понад 40 підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а на районному – 15. Більшість цих функцій могли б набагато дешевше й ефективніше виконувати органи виконавчої влади загальної компетенції – місцеві державні адміністрації або префектури,

усунувши проблеми координації та знизивши вартість забезпечення (кадри, бухгалтерія, захист праці, запобігання корупції тощо).

Однак через закладену в Конституції конкуренцію між президентом і урядом останньому нічого не залишається як створювати множини підконтрольних лише йому служб, агентств та інспекцій. Ними управляти значно легше, ніж головами адміністрацій, що можуть бути звільнені тільки президентом і тому часто саботують урядову політику.

Конституція Польської Республіки не встановлює порядку призначення воєводи, однак, згідно з вищезазначеним законом від 1998 року, а також законом від 2009 р., що його замінив, воєводу призначає і звільняє прем'єр-міністр. Це питання також належить до повноважень уряду в Румунії. В Італії, Іспанії й навіть у президентській Франції префектів призначає глава держави, однак може звільнити своїм рішенням уряд.

Президента потрібно або повністю відмежувати від префектів, або залишити йому формальне право затверджувати подану урядом кандидатуру. Однак контроль над префектами, у тому числі через звільнення, має перейти до Кабінету міністрів, а найкраще – до прем'єр-міністра.

2. Області без префектів. Згідно з першим варіантом Концепції, презентованим 23 жовтня 2019 року, префектури утворюються тільки на рівні округів (районів), тобто обласні префекти не планувалися. Логіка такого кроку, очевидно, полягала в усуненні проблеми занадто «сильних» двадцяти чотирьох голів обласних державних адміністрацій та розпорошенні їх впливу між приблизно сотнею окружних (районних) префектів. Ідея помилкова, як мінімум, з низки причин.

По-перше, такий підхід за принципом *divide et impera* (розділай і володарюй – лат.) міг би бути доцільним стосовно самоврядних органів, наприклад обласних рад, однак не щодо ієрархічної державної структури. По-друге, хто тоді виконуватиме координаційні

і наглядові функції префекта відносно органів обласного рівня? Якщо префект району, який включає обласний центр, то він матиме в разі більший штат, повноваження і вплив, аніж його колеги у сусідніх районах, в тому числі опосередкований вплив на інших префектів. По-третє, відсутність обласних префектів неодмінно призведе до значного посилення регіональної влади, передусім керівника виконавчого органу обласної ради.

Отже, префекти в області неодмінно мають бути, і їх поява в Концепції від 7 листопада дає відповідні надії.

3. Хто здійснюватиме виконавчу владу на місцях? Серед функцій префекта, перелічених у Концепції, немає основної, яку виконують схожі структури в усьому світі, – здійснення державної виконавчої влади. Так, частина державних повноважень теперішніх районних і обласних державних адміністрацій може буде делегована виконавчим органам районних (?) та обласних рад, однак явно не всі. Хто тоді, наприклад, управлятиме об'єктами державної власності, реалізовуватиме державну політику у сфері транспорту, інфраструктури, цивільного захисту, релігій і національностей тощо? Чи для таких функцій, на додачу до наявних сорока, буде створено ще кілька десятків галузевих органів?

Перетворення префекта на виключно наглядовий орган зразка першого секретаря райкому партії видається невдалою ідеєю не тільки з огляду на управлінські «успіхи» радянської влади, а й тому, що таким чином змінюється сама парадигма: замість адміністративного органу загальної компетенції, відповідального за реалізацію державної політики, добробут і порядок на відповідній території, одержимо контролера, зацікавленого у виявленні порушень. Таке нове «государеве око» дуже схоже на прокуратуру зразка до 2014 року, що, взагалі, ставить під сумнів доцільність позбавлення її цієї функції.

Відсутність у префекта адміністративного, управлінського апарату, крім того, означатиме його неспроможність якісно консультувати органи місцевого самоврядування. Відтак втрачається основна складова нагляду, і він

перетворюється на формальне узгодження акта з положеннями закону, що, знову ж таки, нагадує органи прокуратури. З іншого боку, місце такого «порадника» швидко займуть обласна рада і її виконавчі органи, що сприятиме консолідації базового та регіонального рівнів проти центральної влади.

Усе це може призвести до істотного подорожчання управлінських функцій, проблем із координацією, регіоналізацією та зниження рівня законності. Тому першою функцією префекта має бути «здійснення державної виконавчої влади».

4. Відповідність закону, а не законодавству. Концепція консервує існуючу нині конструкцію оскарження актів органів місцевого самоврядування «з мотивів їхньої невідповідності Конституції та законам України». Однак розробники змін до Конституції України повинні врахувати практику Конституційного Суду щодо тлумачення окремих термінів, зокрема «закон» та «законодавство», і передбачити ситуацію, коли префекти не зможуть реагувати на порушення органами місцевого самоврядування, наприклад, указів президента України чи постанов Кабінету міністрів.

Найбільш доцільним було б формулювання «на підставі їх незаконності» або «на підставі їх невідповідності законодавству», а повноваження префекта вказати як «здійснює нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування».

5. Виконком – колективна безвідповідальність. Виконком також зник між редакціями Концепції від 23 жовтня і 7 листопада, однак про проблеми, пов'язані з існуванням цього органу на базовому рівні в Україні, все одно слід нагадати, аби запобігти появі його у фінальному тексті чи наступних законодавчих актах. Як одна з ширм демократичності влади в радянський період, виконавчий комітет сьогодні не тільки не здатний відповідати сучасним викликам публічного управління, а й ускладнює підзвітність місцевої влади як перед виборцями, так і перед державою.

В першу чергу виокремлення виконавчого комітету як третього органу у відносинах

«рада–мер» є розпорошенням легітимності обох: обрані загальним голосуванням представницький (рада) та адміністративний (голова) органи віддають частину своїх повноважень особам, які не мають обов'язків, не несуть відповідальності, часто не працюють в органі місцевого самоврядування. По-друге, виконком, наділений законом чи радою широкими повноваженнями – розпорядження коштами резервного фонду, встановлення тарифів, управління майном, надання містобудівних умов та обмежень – через свою колегіальну форму роботи є органом вкрай неоперативним. Більше того, можливість неприйняття рішення через відсутність кворуму взагалі ставить під сумнів здатність здійснення ним делегованих державою повноважень. Насамкінець колегіальність прийняття рішень є ідеальним середовищем для уникнення відповідальності як політичної, так і кримінальної, зокрема за корупційні правопорушення.

Діяльність колективного виконавчого органу в західній практиці поширена на вищих щаблях адміністративно-територіального устрою, де немає обраного населенням голови, а тому може розглядатися в Україні для субрегіонального чи регіонального рівня. Але конституційно закріплювати його існування в кожній громаді – помилка.

6. Ліквідація райрад. Це питання наразі широко обговорюється в суспільстві, однак стороні прибічників бракує аргументів. Яка фінансова вигода від такого кроку? Кому буде передано повноваження? Як буде розподілено майно, кошти? Чому район після укрупнення не може бути відповідальним за школи-інтернати і спеціалізовані школи, культуру, туризм, будівництво доріг тощо?

Ліквідація цілого рівня самоврядних органів, які, до того ж, існують у всіх європейських державах зі схожими на українські географічними й демографічними параметрами, не може відбуватися без чіткого зазначення переваг такого кроку. Інакше ми ризикуємо отримати практику створення/ліквідації самоврядування щоразу при зміні влади, як це часто відбувається з державними органами.

7. «Спільне майно територіальних громад». Концепція, знову-таки, консервує ще одну проблему місцевого самоврядування в Україні – питання комунальної власності. Річ у тому, що скрізь у світі самоврядні адміністративно-територіальні одиниці (громади, райони, області) є публічно-правовими корпораціями й володіють правосуб'єктністю, тобто є юридичними особами, здатними мати у власності майно. Такий підхід застосовано в Німеччині, Франції, Польщі, Литві, Туреччині, навіть Молдові й Грузії. Лише Україна, Білорусь, Росія і Казахстан наділяють статусом юридичної особи окремі органи місцевого самоврядування.

Реформа комунальної власності – одна з багатьох, які очікують нас у майбутньому, а тому закріплювати в Конституції положення, що цьому можуть завадити, недалекоглядно.

8. Необґрунтована термінологія. Концепція пропонує для закріплення в Основному Законі низку нових термінів на позначення певних державно-правових явищ: громада, округ, регіон, префект. Усі вони, однозначно, матимуть значний вплив на творення національної свідомості та спадщини. Однак якщо одні терміни вже тепер інтуїтивно сприймаються українцями і ввійшли в повсякденний вжиток, як, скажімо, «громада», то вибір інших належить зробити у тісній співпраці з відповідними фахівцями.

Під час консультацій із цього питання наприкінці минулого року Український інститут національної пам'яті дав позитивний висновок щодо застосування термінів «громада», «територіальна громада», «поселення». Було, крім того, зазначено, що в українській історії впродовж XIV–XX століть широко вживався термін «повіт»; термін «регіон» раніше не вживався на позначення адміністративно-територіальних одиниць і має нейтральне семантичне навантаження; термін «префект» також не має прецедентів застосування в українській історії.

9. Дострокове припинення повноважень. Концепція не містить положень щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування з ініціативи держави.

Таким чином, можна зробити висновок, що залишиться нинішній механізм призначення Верховною Радою дострокових виборів.

По-перше, парламент як колегіальний політичний орган загалом погано підходить на цю роль. Низька оперативність рішень, наявність мажоритарно обраних депутатів, специфіка політичної відповідальності стають причиною того, що ці непопулярні рішення приймаються вкрай рідко. Хоча, задля справедливості, слід зазначити, що за кордоном трапляється й така практика – в парламентських Литві, Латвії, а також у Польщі. Однак у більшості країн це повноваження належить уряду, рідше – президентові. Тільки в Туреччині це рішення приймає Державна рада (найвищий адміністративний суд).

По-друге, на період до завершення виборів орган місцевого самоврядування в Україні продовжує здійснювати свої повноваження, що небажано, а в окремих випадках – і небезпечно. В більшості країн держава має право призначити осіб, відповідальних за виконання повноважень до наступних виборів.

Отже, питання дострокового припинення повноважень мають бути закріплені в Конституції не через призначення Верховною Радою дострокових виборів. Як прийнятний варіант – «Повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути достроково припинені президентом України за поданням префекта з підстав, передбачених законом». Це дасть можливість збалансувати процес і згодом у законі визначити умови, за яких орган продовжуватиме працювати до виборів, а коли – його функції виконуватиме представник держави.

10. Де Київ? Відсутність положень щодо статусу Києва означає продовження його непевного становища, коли законом можна передбачити будь-які особливості в ньому місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Питання особливого статусу для столиць держав пов'язане з двома причинами: необхідністю забезпечення столичних функцій та зазвичай чималими економічними і демографічними відмінностями від решти муніципалітетів. Однак перша причина, яка в давнину примушувала центральні уряди відмежовувати свої резиденції мурами і позбавляти жителів навіть права обирати представників у парламент (так, це донедавна було у США, Бразилії, Австралії), сьогодні вже втрачає актуальність. Надання особливого статусу вже не є аксіомою і властиве менш ніж половині держав – членів Ради Європи: переважно федеративним державам та Східній Європі. І навіть у тих юрисдикціях, де наявні особливості, вони неістотні й полягають передусім у виконанні столицею функцій інших рівнів адміністративно-територіального устрою: району, регіону чи суб'єкта федерації. Більшість же держав намагаються зберегти формально однаковий правовий статус столиці і муніципалітету.

Підсумовуючи: внесення змін до Конституції України на основі представленої Концепції в окремих аспектах є необґрунтованим і небажаним. Проте більшість наведених вище зауважень добре відомі експертному середовищу й можуть бути усунені в рамках широкого обговорення тексту законопроекту (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/scho-ne-tak-iz-konceptiyeyu-zmin-do-konstituciyi-329857_.html). – 2019. – 15.11).

Г. Студенникова, Страна.ua: Конституционный бунт. Почему судьи начали «рубить» проекты Зеленского по изменению в Основной закон

Спустя два с половиной месяца после того, как новая Рада в турборежиме отправила в Конституционный суд целых 7 законопроектов, которыми вносятся изменения к Основному закону, уже есть первое решение суда, которое заблокировало предложение президента Владимира Зеленского. Конституционный суд признал не соответствующим Основному закону законопроект № 1016 – о предоставлении парламенту права назначать уполномоченных.

Что означает это решение и какая судьба ждет прочие президентские законопроекты по изменениям в Конституцию, анализирует «Страна».

Судебный отпор

В первый же день работы парламента 9 созыва президентский офис буквально завалил Раду своими законодательными инициативами, часть из которых должна была существенно перекроить Конституцию Украины.

Согласно действующему законодательству, чтобы изменить Основной закон, нужно голосование на двух сессиях (на одной в 226 голосов, а на другой в 300), а также позитивное решение Конституционного суда о возможности принимать такие изменения.

Парламентарии уже направили в КС целых 7 проектов:

- по отмене мажоритарки и сокращению количества народных депутатов с 450 до 300,
- по расширению перечня причин, по которым депутат может быть лишен своего мандата – за неперсональное голосование (кнопкодавство) и за прогулы,
- по инициативе народа подавать законопроекты в Раду,
- по отмене адвокатской монополии,
- по созданию консультативных, совещательных и других вспомогательных органов Верховной Рады,
- по предоставлению права президента назначать и увольнять глав НАБУ и ГБР,

- по расширению полномочий Верховной Рады.

В последнем случае идет речь о проекте №1016, который предполагает, что в Конституцию будут внесены изменения, которые позволят Раде назначать своих уполномоченных в отдельных сферах и через них осуществлять парламентский контроль.

Конституционный суд в итоге сделал вывод, который означает, что такие изменения в Конституцию вносить нельзя. Докладчиком по этому делу был судья Виктор Колесник. Конституционный суд заслушивал доводы представителя президента в Конституционном суде Федора Вениславского и представителя Рады в КС Ольги Совгири. Но с ними судьи КС не согласились.

Напомним, Офис президента предлагал создание целого ряда институтов уполномоченных, подотчетных парламенту. Причем речь идет не только об Уполномоченном Верховной Рады по правам человека, а и о других уполномоченных, правовой статус которых будет определяться отдельными законами. Перечня сфер, в которых должны были действовать эти смотрящие от Рады, в проекте нет. Но права на назначение и увольнение этих уполномоченных предлагалось закрепить за Верховной Радой, которая также будет заслушивать их ежегодных отчеты.

В настоящее время в Украине есть только один институт уполномоченного, подотчетный Верховной Раде – это уполномоченный по правам человека. Кроме того, действуют институты уполномоченного президента по правам ребенка, бизнес-омбудсмен при Кабинете министров, образовательный омбудсмен. Звучат идеи о создании института омбудсмена в медийной сфере.

То есть, теоретически, в случае, если бы Конституционный суд одобрил такие изменения, подобный надзор в разных сферах могла бы осуществлять и Верховная Рада.

Но Конституционный суд проект Зеленского зарубил на корню.

В заключении суда, которое является окончательным, говорится, что новый вид парламентского контроля может «представлять риск чрезмерного вмешательства парламента» в различные сферы общественных отношений.

«Конституционный Суд Украины предостерегает от введения такого контроля за соблюдением Конституции Украины, противоречит Конституции Украины и может привести к юридической неопределенности, поскольку это несовместимо с принципом верховенства права – одной из основных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Для человека и гражданина такая неопределенность является угрозой произвола со стороны органов публичной власти и их должностных лиц», – сказано в заключении КС.

«Обратите внимание на фразу в решении КС «установление неограниченных полномочий Верховной Рады вопреки Конституции». На самом деле все эти слова можно было бы заменить на одно слово – «узурпация», – говорит «Стране» собеседник, знакомый с ходом рассмотрения этого дела в КС. – Я бы сказал, что судьи Конституционного суда намекнули президенту и Верховной Раде, что узурпировать власть не позволят».

Таким образом, суд впервые отверг инициативу нового главы государства. В проекте по отмены адвокатской монополии три недели назад КС, наоборот, поддержал позицию Банковой. 14 ноября Конституционный суд признал конституционным законопроект № 1015, который дает право народу Украины подавать законопроекты.

А теперь – дал от ворот поворот.

Более того, по данным «Страны», сейчас судьи Конституционного суда анализируют еще два проекта изменений в Конституцию. Один из них касается права президента назначать глав ГБР и НАБУ. А второй – сокращения численности депутатов Рады до 300 и полного отказа от мажоритарной системы выборов.

Источники «Страны» отмечают, что судьи уже выносили на голосование позитивное решение по сокращению численности депутатов Рады, но проект провалился. Таким образом, КС может утвердить негативное заключение и по этому проекту.

Глава суда не имеет влияния

Источники «Страны» в КСУ рассказали подоплеку этой ситуации.

1. Назначенный в конце сентября главой КСУ Тупицкий фактически не контролирует суд. Он может опереться только на двух оставшихся «стародонецких» (назначенных ещё при Януковиче, как и сам Тупицкий) судей. Кроме них есть ещё две другие группы. Первая – связанная с Народным фронтом и Порошенко. Она ситуативно поддерживает Тупицкого в его конфликте с восстановленным судом в должности главы КСУ Станиславом Шевчуком. Но по другим вопросам не помогает. Вторая крупная группа – судьи, ориентированные на Шевчука. Они, по понятным причинам, тоже против Тупицкого, так как считают его узурпатором, а реальным главой КСУ Шевчука.

2. После восстановления Шевчука главой КСУ в начале октября, Офис президента, вопреки ожиданиям, занял позицию лояльную Тупицкому. И, фактически, позволил ему игнорировать решение суда о восстановлении Шевчука. Соответственно, группа Шевчука потеряла какую-либо мотивацию поддерживать президентские инициативы. Также против этих инициатив выступает и группа НФ-Порошенко. А Тупицкий, через которого Банковая теперь пытается решать вопросы, суд, как писалось выше, не контролирует. Также характерно, что из двух судей, которых недавно назначил в КСУ съезд судей, один проголосовал за негативный вердикт по президентскому законопроекту.

3. Таким образом, к настоящему времени, президент потерял коммуникацию с КСУ «благодаря» тому, что пытается ее выстраивать через Тупицкого, который не пользуется поддержкой суда. Выходом из ситуации для Банковой могло бы стать восстановление в должности Шевчука, что позволило бы сместить баланс сил в КСУ.

А до тех пор Офис президента вряд ли дождетя какого-либо позитивного вердикта Конституционного суда. А оно потребуется по оставшимся, принципиально важным, изменениям в Конституцию. Включая изменения по децентрализации, которые президент поручил подготовить до 1 декабря (подробнее об этом проекте читайте здесь).

«Расширять права такой Рады – сумасшествие»

Тем временем, в партии президента пытаются надавить на самих судей, ограничив их права по высказыванию предостережений, которые запрещают Раде менять Конституцию.

«Как быть с тем, что эти, так называемые условия, неконституционные? В том смысле, что высказывание таких предостережений выходит за рамки Конституции», – написала в Facebook представитель Рады в Конституционном суде Ольга Совгиря (фракция «Слуга народа»).

Нардеп даже подала в Раду законопроект, который предполагает внесение изменений в Регламент в части высказываний судьями Конституционного суда таких предостережений. И хоть текст этого проекта уже 4 дня отсутствует на сайте Рады, исходя из комментариев самого нардепа в Facebook, можно сделать вывод, что она считает неконституционным право Конституционного суда высказывать такие предостережения.

«Конституция Украины говорит (пункт 3 части 1 статьи 150)... полномочия КСУ определяются исключительно Конституцией Украины. Отмечу, что позицию о неконституционности права КСУ высказывать предостережения поддерживает и замглавы Научно-консультационного совета КСУ Сергей Резник и другие специалисты-

конституционалисты... Как депутат я имею право внести законодательную инициативу и привести закон в соответствие Конституции. Что и сделано», – написала она.

Между тем, юристы уже поддержали решение Конституционного суда. Например, адвокат, старший партнер адвокатской компании «Кравец и партнеры» Ростислав Кравец считает, что КС принял верное решение, поскольку Рада не должна создавать новые институты, подотчетные себе, для контроля за соблюдением законов.

«Было бы абсурдным вводить еще дополнительный институт лиц для контроля за соблюдение закона. Поскольку для этого существуют судебная и правоохранительная системы», – считает Кравец.

А недоисключенный из фракции «Слуги народа» депутат Антон Поляков вообще полагает, что, учитывая, какие скандалы сотрясают Верховную Раду в последнее время, расширять права такого парламента было бы сумасшествием: «Честно, я такому решению только рад. Глядя на такой состав нынешней Рады, расширять ещё какие-то полномочия контроля – это просто сумасшествие» (*Страна.ua* (<https://strana.ua/articles/analysis/234945-pochemu-konstitutsionnyj-sud-ne-pozvolil-zelenskomu-rasshirit-prava-rady.html>). – 2019. – 22.11).

Р. Маселко, 24 канал: Зеленський змарнував цей шанс: судова реформа знову на межі провалу

Реформа Зеленського залишає на посадах усіх діючих членів Вищої ради правосуддя і наділяє її додатковими повноваженнями. Саме вона буде затверджувати склад нової Кваліфікаційної комісії та визначати правила перевірки усіх суддів, включаючи верховних.

Судова реформа Зеленського вступила в силу 7 листопада. Цього ж дня припинено повноваження всього складу Вищої кваліфікаційної комісії, яка з тріском провалила судову реформу Порошенка. Розпочалось формування нової Комісії за участі міжнародних експертів. Новообрана Комісія визначить 100 суддів Верховного Суду, які залишаться на своїх посадах та продовжить оцінювання діючих суддів.

Але все це відбуватиметься під контролем Вищої ради правосуддя, яка наразі залишається у повністю дискредитованому складі. Правда, закон таки передбачає механізм очищення Вищої ради правосуддя, яку я називатиму ВРП. Така функція буде у Комісії з питань етики та доброчесності, яка на половину складатиметься з авторитетних міжнародників.

Протягом 30 днів з моменту створення Комісія має перевірити усіх членів ВРП та звільнити недоброчесних.

Тому саме зараз треба максимально зібрати інформацію про діяльність кожного члена ВРП для того, щоб етична комісія могла зробити висновки про їхню доброчесність. Найкраще членів ВРП характеризують результати їх роботи на своїх посадах. Саме про це – далі читайте в матеріалі.

Що відомого про нового очільника Вищої ради правосуддя?

Очолює Вищу раду правосуддя Андрій Овсієнко з апеляційного суду Волинської області. Він був обраний у ВРП 3'їздом суддів у березні 2017 року.

За цей час особливо не був помітний. Тихо робив те, що й усі – залишав на посадах суддів Майдану, формував Верховний Суд з недоброчесних, долучався до переслідування

неугодних. Зокрема, підпис Овсієнка є на рішенні про притягнення до відповідальності відомої судді-викривачки Лариси Гольник за її пост у фейсбуці.

Цим же рішенням знущально м'яко «покарано» доганою голову суду Олександра Струкова, який системно переслідував Гольник.

Андрій Овсієнко розглядав і скаргу на суддю нового Верховного Суду Михайла Гриціва. Точніше не розглядав, а тягнув. Цілий рік вона лежала без будь-якого руху, що дуже схоже на банальне прикриття судді Верховного Суду.

«До речі, закон Зеленського зобов'язує ВРП розглядати кожну скаргу на суддю протягом 60 днів з дня подачі. Як це буде забезпечувати голова, який сам не зміг цього зробити і за 360 днів – загадка.»

Але найповніше Овсієнко проявився при розгляді подань про відсторонення суддів з резонансної справи Вовка.

Тоді НАБУ та Генпрокуратура викрили масштабні плани голови Окружного адмінсуду Павла Вовка, використовуючи суд, розставити свої кадри у Вищій кваліфікаційній комісії.

Прокуратура просила відсторонити трьох суддів: Вовка, Погрібніченка та Шепітка. По двох останніх доповідачем був саме Андрій Овсієнко. Попри шокуючі факти, оприлюднені НАБУ, ВРП відмовилась їх відсторонити.

Цікаво, що напередодні розгляду справи Вовка Андрій Овсієнко та тодішній голова ВРП Володимир Говоруха відвідали Офіс Президента. А вже у вересні Говоруха, який очолив ВРП лише 5 місяців тому, достроково склав повноваження голови.

Цього ж дня новим головою обрали Овсієнка. Ось такі дуже цікаві метаморфози відбулись у ВРП після відвідування Офісу Президента. Це свідчить, що з незалежністю ВРП все дуже погано і нова влада вже готова цим користатись на повну.

Що пов'язує колишнього голову ВРП Володимира Говоруху і суддю Ігоря Погрібніченка?

До речі, саме Говоруха був доповідачем при розгляді питання про відсторонення Вовка. А

рік тому саме він розглядав скаргу на суддю Погрібніченка.

Справа у тому, що Погрібніченко, м'яко кажучи, незаконно отримав і привласнив службову квартиру. Ще у 2004 році він як працівник прокуратури отримав і приватизував квартиру у Києві. У 2009 році його мати, яка проживає у Луганській області та займається сільським господарством, придбала будинок під Києвом. Але, за даними журналістів, купував і проживає у цьому будинку саме суддя, а не його мати.

Тобто, Погрібніченко житлом непогано забезпечений. Але як тільки став суддею, то одразу отримав службову квартиру у новому будинку площею 126 квадратних метрів, яку згодом було приватизовано.

І знаєте як Погрібніченко доводив, що потребує ще одну квартиру? Він стверджував, що проживає у своїй однокімнатній прокурорській квартирі разом з сестрою, мамою, батьком і, навіть, дідусем.

Але і це ще не все. Виявляється, у судді є два склади сім'ї – один для отримання квартири, другий – для декларування. Бо у його деклараціях за 2012 та 2013 рік членами сім'ї вказано лише сестру. Ні мами, ні батька, ні дідуса. Очевидно, що Погрібніченко явно збрехав, завдяки чому отримав можливість привласнити дорогу столичну квартиру. Все це стало підставою для скарги, яку і розглядав В. Говоруха.

За таке суддю мали би звільнити. Але член ВРП дуже оперативно вирішив, що Погрібніченко нічого не порушив і просто повернув скаргу без розгляду.

Зате ексголова ВРП побачив порушення у діях судді Віктора Фоміна. Він відомий тим, що дозволяв детективам НАБУ належно проводити розслідування. Зокрема, саме він дав дозвіл на отримання детективами доступу до телефонних трафіків того самого П. Вовка. А ще передав в управління Національному агентству з управління активами арештований НАБУ Одеський міжнародний аеропорт.

Після цього фігуранти корупційних справ почали переслідувати Фоміна, зокрема завдяки сприянню ВРП. Говоруха переконав

колег покарати Фоміна за те, що він передав в управління майно підозрюваного в корупції директора Львівського бронетанкового заводу Романа Тимківа.

Як відзначилася на посаді Лариса Швецова

Членкиня ВРП Лариса Швецова була обрана з'їздом суддів у березні 2018 року разом з Володимиром Говорухою. У ВРП вона подалась після невдалої участі у конкурсі до Верховного Суду, під час якого отримала негативний висновок Громадської ради доброчесності.

На думку ГРД, Швецова задекларувала не все майно та виносила рішення в умовах конфлікту інтересів. На посаді члена ВРП вона теж відзначилась. Для прикладу, вже понад 3 місяці у неї лежить скарга на дії голови Октябрського суду Олександра Струкова, який лише за два останніх роки допоміг уникнути покарання 137 водіям, спійманим п'яними за кермом.

Ще у вересні 2017 року Мирослава Гонгадзе повідомила, що судді Вищого спеціалізованого суду Марчук, Широян та Франтовська при розгляді справи Олексія Пукача, вбивці Георгія Гонгадзе, незаконно відсторонили її представника, відому адвокатесу Валентину Теліченко, яка вела цю справу з 2000 року.

Мирослава подала скаргу до ВРП. 2 роки вона припадала пилон і ось у жовтні ВРП на підставі висновку Швецової відмовилась бодай відкрити провадження проти цих суддів.

Натомість завдяки Швецовій 29 жовтня відкрито нову справу щодо вже згаданого судді Віктора Фоміна. Цього разу за арешт майна, вилученого детективами НАБУ при обшуку будинку судді Господарського суду Харківської області Ірини Попович, яку звинувачують у приховуванні майна від декларування. Розслідування завершено і її справу вже розглядає Вищий антикорсуд, а Фоміна продовжують переслідувати.

Що показали наслідки конкурсу на члена ВРП?

До речі, В. Фомін брав участь у конкурсі на члена ВРП за квотою президента. У конкурсі взяло участь 63 кандидати, комісія визначила шість переможців, серед яких був і Фомін, а також відомий суддя Роман Брегей.

Вперше серед переможців були особи, яких підтримувала громадськість, а їхнє призначення могло суттєво підняти довіру до Вищої Ради правосуддя.

Однак Зеленський змарнував цей шанс і призначив у ВРП лише О. Блажівську, дочку колишнього заступника В. Пшонки. Це дуже поганий сигнал, який свідчить, що на Банковій не хочуть відмовлятися від ручного керування судовою системою через дискредитованих членів ВРП.

Тому єдине сподівання на міжнародників з Етичної комісії, яку потрібно максимально підтримати. І якщо ви маєте інформацію про недобросовісні дії когось з членів ВРП, обов'язково повідомте про це Комісію. Боротьба за чесні суди триває, а справедливість обов'язково переможе (*24 канал (https://24tv.ua/novi_stari__uchasniki_vpr_chi_ne_provalitsya_z_triskom_sudova_reforma_zelenskogo_n1232198). – 2019. – 11.11.*)

О. Горецький, Therage: Диявол в деталях. Чому судова реформа просто «перепрофілює» залежність суддів

Минулого тижня набув чинності президентський законопроект, який змінює деякі нормативно-правові акти щодо діяльності органів суддівського самоврядування.

Цим документом президент України та його команда мають намір запустити власну судову реформу.

Формальний привід очевидний: як відомо, найнижчою довірою серед усіх гілок влади користується судова система – судді є залежними, а це прямо суперечить ст.126 Конституції України щодо незалежності та недоторканності судді.

Проте кожна реформа нині робиться не для того, аби покращити рівень доступу до правосуддя пересічних людей, а з метою «перемотивувати» суддів та зробити їх залежними від тієї чи іншої влади.

Диявол, як завжди, в деталях. По-перше, судова реформа передбачає зменшення кількості суддів Верховного Суду з 200 осіб до 100. Якщо взяти, приміром, США, Японію чи будь-яку європейську країну, ми не побачимо такої кількості суддів у Верховному суді. У Японії, наприклад, 15 суддів, у США – 9.

Але вони формують саме судову практику у спірних питаннях, а не переглядають усі справи, як це відбувається в нашій країні. Адже частіше буває так, що Верховний Суд скасовує рішення судів попередніх інстанцій та направляє справу до суду першої або апеляційної інстанції. І все йде по колу.

По-друге, передбачене скорочення заробітної плати суддів з 75 до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, тобто зі 150 тис. грн до 110 тис. грн.

По-третє, чинна Вища кваліфікаційна комісія суддів України припинить свою діяльність. Вона стане колегіальним органом, який скоротиться із 16 осіб до 12 та формуватиметься Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу.

По-четверте, буде сформована Комісія добросовісності та етики – новий орган при Вищій Раді Правосуддя (ВРП). Вона складатиметься з трьох представників ВРП та трьох міжнародних експертів, запропонованих іноземними організаціями, з якими держава співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції. Головним її завданням буде моніторинг діяльності членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя.

Наразі Верховний Суд завантажений великою кількістю справ, та, як свідчать статистичні дані, ним розглядаються майже всі справи без градації та обмежень, що були передбачені змінами до процесуального законодавства, які набрали чинності 15 грудня 2017 року.

Зараз на розгляді ВС знаходиться приблизно 60 тисяч судових справ. Зменшуючи кількість суддів ВС, судова реформа продовжує термін розгляду суперечок у суді. Якщо раніше на одного суддю припадало 2 справи на день, то тепер ця кількість досягне 3-4 справ.

Натомість під час ухвалення Закону не були розглянуті питання щодо обмеження випадків,

коли сторони можуть звертатися до ВС, як це встановлено наприклад, у США. Там в кожному штаті є свій Верховний Суд, а також Федеральний Верховний Суд, що розглядає виключні справи і має повноваження приймати на розгляд ті справи, які вважає за потрібне.

Верховний суд Японії наділений повноваженнями щодо визначення правил судочинства, внутрішньої дисципліни судів та адміністрації судових справ, роботи адвокатів. Прокурори зобов'язані дотримуватися правил, встановлених Верховним судом. Верховний суд може делегувати судам нижчих інстанцій повноваження визначати правила своєї роботи.

На жаль, сьогодні найбільша проблема суддів – неготовність та страх брати на себе відповідальність за ухвалені рішення, що призводить до формального підходу при вирішенні справ. Тому в подальшому будемо сподіватися, що залучення міжнародних експертів для формування незалежної судової системи в Україні принесе гарні результати, довіра громадян значно виросте, а корупція зовсім зникне з просторів судової діяльності країни (*Thepage* (<https://thepage.com.ua/ua/experts/diyavol-v-detalyah-chomu-sudova-reforma-prosto-pereprofilyuye-zalezhnist-suddiv>). – 2019. – 13.11).

С. Клєц, 112.ua:

Судова реформа від Зе-команди виявилася лише піаром

В Україні набув чинності закон «Про внесення змін до закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».

Це закон, поданий безпосередньо президентом. 16 жовтня було ухвалено у Верховній Раді. За проголосувало 236 депутатів.

Цього закону дуже чекали від Зеленського, бо фактично це та сама «судова реформа», яку обіцяє кожна влада. Розберімося, у чому відмінності закону та чи сталася безпосередньо «реформа».

Український судоустрій потребував реформи насамперед через суддів. Склад Верховного суду України завжди був наповнений корупціонерами, політично мотивованими та недоброчесними суддями. Перед тим як Петро Порошенко покинув посаду, до Верховного суду потрапило 75 суддів, 15 з яких (за даними фундації DEJURE) є недоброчесними.

Відповідальними за потрапляння суддів до Верховного суду є два органи: Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) та Вища рада правосуддя (ВРП). Перша складає список кандидатів до Верховного суду, а друга його затверджує.

Щоб оновити Верховний суд, треба, відповідно, оновити ВККС та ВРП. Це

оновлення мало стати чи не наріжним каменем майбутньої реформи, до чого закликали всі експерти.

Але у нинішньому законі не йдеться про оновлення ВРП, а лише про ВККС. Склад ВРП залишається колишнім і зберігає свої повноваження затверджувати кандидатів до Верховного суду, а оскільки склад Ради залишається попереднім, то недоброчесні судді знов мають шанс потрапити до ВС.

В. Зеленський та «Слуга народу», що до того погоджувалися з необхідністю оновлювати склад ВРП, пояснили відсутність цього пункту в законі тим, що для зміни складу ВРП треба вносити зміни до Конституції. Хоча в перший же день роботи Верховної Ради президент подав 8 змін до Конституції. Дивним чином в жодній із них не йшлося про оновлення ВРП.

Ба навіть оновлена ВККС, згідно із законом, підпорядковуватиметься старій ВРП, що фактично нівелює її оновлення.

Подати «плюсом» намагаються той факт, що ВРП перевірятиме на доброчесність спеціально створена комісія доброчесності та етики, але затверджує склад комісії сама ж ВРП, що, знову ж таки, не має сенсу без оновлення самої ради правосуддя.

Крім іншого, масштабною зміною в судовій системі стало скорочення кількості суддів

Верховного суду з 200 до 100. Це спірний крок, бо для повноцінного функціонування демократичної держави 100 суддів може бути просто замало. Не кажучи вже про те, що з цих 200 втратити посаду можуть саме порядні судді, а недобросовісні – зберегти свої крісла.

Підсумовуючи, можна сказати, що все, що необхідно для повноцінної судової

реформи, – це відповідна політична воля сьогоденної влади. Поки що ми бачимо продовження попередньої стагнації та/або відсутність реальних змін, або маскування їх під нібито «реформи» (*112.ua (https://ua.112.ua/mnenie/sudova-reforma-vid-ze-komandy-vyivylasia-lyshe-piarom-515812.html)*. – 2019. – 21.11).

М. Доманська, Конкурент: Державна мова під контролем президента? Навіщо Зеленському ручні регулятори

Законотворчі темпи В. Зеленського та «Слуг народу» настільки шалені, що не завжди можна простежити за всім, що вони подають та приймають у Раді. Тим часом у парламентських ініціативах можна знайти багато цікавого.

Як бачимо, президент дуже націлений на те, щоб змінити Конституцію – наприклад, впровадити народовладдя, зменшити кількість народних депутатів, мати безпосередній вплив на НАБУ та ДБР.

Але спецпроект «Вибори вибори» разом із аналітиками Centre UA знайшли у пропозиціях Зеленського ще одну цікаву норму – окрім всього переліченого, президент хоче створювати національні регулятори, призначати та звільняти їхніх членів.

Щоб пояснити, що це за орган, наведемо простий приклад. Ви знаєте, хто встановлює тарифи на комунальні послуги? Ні, не глава держави, не депутати чи міністри, а саме національний регулятор НКРЕКП (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, – УП).

Напевно ж, ви чули і про скандальну формулу Роттердам +, яка, до речі, є витвором рук національного регулятора.

А тепер уявіть, що глава держави буде не просто контролювати національні регулятори (що дуже вигідно для політичних цілей), а й створювати нові, фактично ручні. Це може бути регулятор цін на продукти, регулятор з питань совісті та моралі – будь-який.

Що ж саме хоче регулювати Зеленський і чому українські президенти традиційно хочуть

зробити регулятори своєю сферою впливу? І головне – як нова ініціатива президента може відобразитися на житті пересічного українця?

Регулювальники державного руху

Регулятор – це комісія, яка встановлює правила гри у різних сферах. Сьогодні в Україні регулятори керують енергетичним, фондовим, телекомунікаційним та ринком фінансових послуг. Але це поки що, адже у Зеленського ці сфери впливу хочуть збільшити, змінивши Конституцію.

Як уже зазначалося, саме регулятори встановлюють ціни на комунальні тарифи, вони ж визначають і правила на фондових ринках, що безпосередньо впливає на інвестиційний клімат.

Можливо, для пересічних українців регулятори – це щось невидиме і незнайоме, однак їхня діяльність відчутна для нас кожного дня. Як мінімум тоді, коли ми отримуємо платіжки за електроенергію або ж дивуємось, чого раптом з'явилось так багато МАФів, що «пропонують кредити до зарплати».

У розвинених країнах регулятори завжди незалежні, однак в Україні ці органи, на жаль, керовані президентом. Зокрема, члени регуляторів напряму призначаються гарантом з Банкової і не «своїх» людей туди просто не беруть.

Єдиний регулятор, де є хоча б конкурс на посади, це НКРЕКП, яка керує ринком енергетики. Однак і в цьому випадку конкурс не є гарантією прозорого відбору – членами комісії все одно стають «потрібні люди».

Так, за Петра Порошенка головою НКРЕКП був призначений Дмитро Вовк – ексменеджер компанії «Рошен». Саме він, до речі, став гвинтом у формулі Роттердам +, що створила умови для штучного зростання ціни на електроенергію для українців.

«Я не думаю, що регулятори має контролювати президент, буде краще, якщо їх контролюватиме Кабмін чи інший орган. Вони мають бути максимально збалансованими і мають максимально вибудовуватися стримування та противаги, щоб одна сила або той, хто отримав контроль за чимось ключовим не могли захопити регулятори», – каже старший економіст CASE-Ukraine, головний експерт групи Податкова і бюджетна реформа РПР В. Дубровський.

Президентське керування регуляторами надає главі держави чимало спокусливих можливостей. Наприклад, оскільки комісії в Україні ручні, гарант для підняття політичного рейтингу або перед виборами може задобрити електорат, знизивши йому тарифи на комуналку.

Регулятори можуть стати і ласим шматком для політичного торгу з олігархами, як, наприклад, це сталося між Петром Порошенком та Рінатом Ахметовим. Та й взагалі президент може дати наближеним людям монополні права на різні державні сфери, які керуються регуляторами.

А історія взаємодії президента та регуляторів в Україні є цьому прикладом.

З чого все починалося

Епопея з регуляторами тягнеться ще з 90-их років. Перший у 1994-му році створив Леонід Кучма. Це була Нацкомісія з регулювання енергетики. Він же був першим, хто вирішив повністю «приручити» не тільки регуляторів, а й Кабмін.

Роком пізніше президент та Верховна Рада розподілили між собою повноваження. Тоді Кучма фактично став головою виконавчої влади, він міг утворювати та ліквідувати міністерства та повністю впливати на кадрову політику уряду. Те саме було й з регуляторами – він і створював комісії, і призначав їхніх членів.

А вже за рік парламент ухвалив Конституцію, і безмежні повноваження впливу президента

на виконавчу владу закріпилися там. Зокрема, у президента з'явилась можливість впливати на Національний банк, Нацраду з питань телебачення і радіомовлення та Антимонопольний комітет.

Після Помаранчевої революції та приходу до влади Віктора Ющенка цю норму було скасовано. Зі змінами до Конституції 2004-го року створювати та формувати склад регуляторів почав Кабмін.

Але після чергової зміни влади все повернулося на круги своя. За президентства Віктора Януковича Конституційний суд скасував конституційну реформу 2004-го року. І влада над регуляторами опинилася в руках нового президента. На додачу, Янукович закріпив повноваження президента формувати регуляторів і в низці профільних законів.

Революція Гідності закономірно продовжила цей цикл, і в 2014-му році в Конституції знову скасували цю норму. Однак до інших законів тоді руки не дійшли, і це допомогло Петру Порошенку свого часу утворити НКРЕКП.

Лише в червні цього року Конституційний суд визнав неконституційними норми закону, згідно з якими президент може призначати та звільняти членів НКРЕКП. Це рішення можна вважати прецедентом, адже за логікою – неконституційним буде створення будь-якого регулятора.

Всього за два місяці Володимир Зеленський подав на розгляд парламенту норму, яка доповнить Конституцію правом президента утворювати, ліквідувати та формувати склад регуляторів. Депутати вже підтримали цю ініціативу в першому читанні.

«Вже сьогодні члени регулятора призначаються президентом. Так було і за Порошенка, так є і зараз. Ми хочемо, щоб реальність співпадала із Конституцією», – пояснює голова парламентського комітету з енергетики та ЖКП та представник команди президента Андрій Герус.

Законопроект №1014 передбачає закріплення повноважень президента утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад директора НАБУ

і директора Державного бюро розслідувань. Тобто у проєкт закону щодо впливу президента на НАБУ та ДБР вписали ще й можливість створювати регулятори.

Чого хоче Зеленський?

Можна припустити, що рішення Конституційного суду не на жарт напалохало Зеленського. Адже воно означає, що НКРЕКП, а з нею й інші регулятори, тепер підпорядковуються тільки Кабінету Міністрів. Саме уряд призначає та звільняє його членів.

Для президента це втрата серйозного важеля впливу. Воно остаточно забрало в глави держави право впливати на будь-якого регулятора – фондового ринку, зв'язку чи, приміром, фінансових послуг.

Тому ініціатива Зеленського – ніщо інше, як спроба закріпити в Конституції вплив президента на регуляторів. Зокрема, глава держави може закріпити монополію на визначення тарифів для підприємств та населення. А це – ласий шматок для політика, який хотів би додати собі електоральних балів чи домовитися про вигідний компроміс з олігархами.

«Це складна задача, і в будь-якому разі вона не має такого простого рішення як підпорядкування регуляторів президенту і все. Навіть якби сьогодні у нас був найчесніший президент, ми все одно не можемо гарантувати, що наступний президент буде таким самим. Якщо наступний президент буде представляти інтереси монополістів, то він отримає в свої руки просто чудовий інструмент, щоб цих монополістів годувати», – каже експерт Володимир Дубровський.

Зміни Зеленського наділяють президента правом створювати будь-які незалежні регулятори. Іншими словами – створити альтернативний Кабмін. Варто зауважити, що пропозиції Зеленського не обмежують галузі, куди можна завести ручних регуляторів. Тобто якщо президент захоче, ніщо не завадить йому створити Комісію з регулювання питання мови, в тому числі і російської як другої державної.

Чому ж це так небезпечно? Хто тут головний?

Якщо уявити, що зміни Зеленського проголосують остаточно, національні

регулятори фактично стануть ковдрою, яку перетягуватимуть на себе то Кабмін, то президент. І хоча зараз такий ризик також є, фінальним арбітром поки що виступає Конституційний суд.

Уявіть собі НКРЕКП «нового зразка». Фактично комісія, як і будь-який інший регулятор, є органом виконавчої влади. Тобто вона повинна бути підпорядкованою Кабінету Міністрів.

Натомість президент, який має повноваження призначати членів цього органу, без сумніву, заведе туди своїх людей і, швидше за все, диктуватиме свої правила гри.

І це – справжнє непорозуміння, яке хочуть закріпити на рівні закону. Адже орган виконавчої влади, який має бути за замовчуванням незалежним і добросовісно виконувати свою роботу, буде ручним інструментом президента. Чи буде комісія звертати увагу на зауваження Кабміну? Навряд чи. Адже чиновники, на жаль, схильні слухати тих, хто їх призначає та може в будь-який момент звільнити.

Це лише посилить і без того хаотичний стан речей у системі виконавчої влади. Подвійне підпорядкування може просто гальмувати, заморожувати або шкодити роботі регулятора. Врешті-решт, одного разу цей орган може просто опинитися поміж двох вогнів. І Конституційний суд уже не зможе стати арбітром у цьому з'ясуванні стосунків.

Все нове – добре забуте старе

Своїми змінами Зеленський продовжив стару пісню попередніх президентів, які звикли розширювати свої повноваження. Попри те, що глава держави таких конституційних повноважень не має, досі за профільними законами він може призначати та звільняти членів НКРЕКП, комісії з питань інформатизації та зв'язку, цінних паперів та фондового ринку та фінансових послуг.

Найголовніша проблема зміни до Конституції – це загроза незалежності цих органів.

Річ у тім, що Конституція – це своєрідний суспільний договір між українцями. І добра традиція кожної нової влади її невпинно змінювати – насправді дуже погана. Адже

це все одно, що змінити будь-яку угоду в односторонньому порядку.

У випадку із запропонованою зміною Зеленського – це спроба зробити цю угоду вигідною для себе. Натомість ми отримаємо втрату незалежності державних регуляторів та безмежні повноваження впливу президента на них.

Будь-які спроби виправити вади в роботі регулятора будуть безуспішними, якщо все впирається лише у волю президента. Якщо на посадах будуть його люди, тільки він зможе виправити ці вади. Але найкращий спосіб зробити це вже зараз – не надавати главі держави повноважень створювати регулятори і передати вплив на регулятори від президента до Кабміну.

Хто за все заплатить?

Постає питання: а хто ж заплатить за «хотілки» нових очільників держави, які задовольняють персональні амбіції, але не мають жодної практичної цінності? Звісно ж, платники податків.

Якщо зміни до Конституції по регуляторах ухвалить остаточно, то наші гроші знову можуть піти на внутрішні політичні ігри. Так уже було з горезвісною формулою Роттердам + від НКРЕКП – цей «проєкт» обійшовся Україні у понад 18 мільярдів гривень збитків.

До речі, за влади Зеленського скарги на регуляторів уже почалися. Зокрема, на Національну комісію з цінних паперів, членів якої також призначає президент. У серпні 2019 року чотири асоціації учасників фондових ринків написали гаранту колективне звернення, у якому вказали, що діяльність Комісії призводить до зникнення українського ринку капіталу та міграції грошей за кордон. Асоціації попередили – у разі продовження такої політики учасники фондових ринків просто перейдуть за кордон.

Який вихід?

Проблема полягає не у факті існування регуляторів. Регулятори існують у всіх розвинених країнах – у Франції, Великобританії, Німеччині, США тощо.

Проблема українських регуляторів у тому, що вони напряму залежать від президента. Передусім, регулятори обслуговують інтереси Банкової та олігархічних груп, а не створюють справедливих правил гри для всіх. Хаос у виконавчій владі лише сприяє цьому.

Тому головне, що відрізняє регуляторів розвинених держав від українських, – наявність незалежності. Змінами до Конституції у Зеленського хочуть легалізувати повноту влади над регуляторами, а це, на жаль, не вирішить проблему, а лише поглибить її.

Можна скільки завгодно розповідати виборцям про те, що новий президент зможе змінити наше життя тільки, якщо матиме більше можливостей і «своїх людей» на посадах, однак реальність свідчить: президент не може і не має контролювати все. Україні потрібен баланс усіх гілок влади – тільки так можна убезпечитися від монополій та повноти влади одного лише президента.

На думку старшого економіста CASE-Ukraine В. Дубровського, у структурі регуляторів мають бути представлені максимально різні сили, щоб робота цього регулятора була абсолютно прозорою:

«... щоб про будь-які порушення, намагання тиску, просування якихось інтересів монополістів, було кому повідомити громадськість, здійснити хайп з цього приводу. І от тоді ми можемо отримати більш-менш незалежних регуляторів».

Вирішити проблему регуляторів можна тим, щоб передати їх у підпорядкування Кабміну. Уряд – це наймані працівники, які обираються і контролюються парламентом. Тому діяльність уряду у сфері регуляторної політики може бути більш прозорою та підзвітною (*Конкуренція* (<https://konkurent.in.ua/publication/48972/derzhavnova-pid-kontrolem-prezidenta-navischo-zelenskomu-ruchni-regulyatori/>). – 2019. – 19.11).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У четвер, 14 листопада, Президент України В. Зеленський провів зустріч з послами країн «Великої сімки» (G7). Співрозмовники обговорили перебіг реформ в Україні. Про це повідомляє пресслужба Офісу Президента.

У зустрічі також взяли участь керівник Офісу Президента Андрій Богдан та його заступники – Андрій Смирнов, Юлія Ковалів та Ігор Жовква.

«Готовий до діалогу та дискусії. Ми не втрачаємо часу й робимо все, щоб справді змінити країну», – наголосив Глава держави.

Президент підкреслив, що робота ведеться в декількох напрямках, зокрема – над ухваленням і втіленням законів, які часто непопулярні, але важливі для покращення економічного клімату в Україні.

Окрема увага під час зустрічі була зосереджена на боротьбі з корупцією.

Учасники детально обговорили судову реформу, зокрема імплементацію закону щодо діяльності органів суддівського врядування.

Також під час зустрічі йшлося про участь міжнародних експертів у формуванні нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Комісії з питань доброчесності та етики при Вищій раді правосуддя (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/ukraine/154665-volodimir-zelenskiy-obgovoriv-z-poslami-krayin-g7-perebig-sudovoyi-reformi-v-ukrayini>)). – 2019. – 15.11).

На Всеукраїнському з'їзді суддів делегати обрали другого суддю Конституційного суду за своєю квотою – Петра Філюка. «За результатами другого туру таємного голосування делегатами XVII позачергового з'їзду суддів України ще одним суддею Конституційного суду обрано Петра Філюка», – повідомив керівник пресслужби Державної судової адміністрації А. Лисенко.

На уточнююче запитання «Української правди» А. Лисенко пояснив, що третього суддю обиратимуть уже на наступному з'їзді, дата якого наразі не визначена (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/30/7230514/>)). – 2019. – 30.10).

Земельний референдум щодо можливості продажу сільгоспземель іноземцям можуть провести у 2020 р. Про це повідомив уповноважений президента з питань землі Роман Лещенко, передає AgroPolit.com.

«Думаю, що з пакетом народовладдя, якщо ми приймемо його до кінця цього року, то, очевидно, що в 2020 р. цей референдум можна буде провести. Технологічно для всеукраїнського референдуму все, що нам потрібно, це винести питання, яке має затвердити Верховна Рада», – зазначив Р. Лещенко.

Також він спростував фейки про референдум щодо іноземців в 2024 р.

«Люди керуються першим читанням законопроекту та його перехідними положеннями. Але це питання не буде відкладатися. Тому що законопроект голови комітету Верховної Ради з питань аграрної політики і земельних відносин Миколи Сольського №2178-10 – це модифікований варіант урядового законопроекту. Той законопроект Кабміну передбачав, що ті іноземці, які вже працюють в Україні, матимуть можливість купити землю. А тепер вони матимуть право і надалі орендувати ту землю, на якій працюють, але ми їм не даємо право купити», – додав Р. Лещенко.

Уповноважений президента з питань землі запевнив, що у будь-якому випадку, іноземців на первинному етапі не буде, і все одно законом буде передбачений всеукраїнський референдум (*Kurkul* (<https://kurkul.com/news/18537-u-zelenskogo-povidomili-koli-provedut-vseukrayinskiy-zemelnyy-referendum>)). – 2019. – 21.11).

Пакет законів про референдум і народне вето мають намір ухвалити в парламенті. Про це заявив спікер Ради Д. Разумков, передає «РБК-Україна».

За його словами, у питанні про народовладдя не йдеться про якийсь один варіант референдуму.

«Мова йде про пакет законів: загальнонаціональний загальнодержавний

референдум, місцеві референдуми, закон про народне вето. Можливо, ще додадуться інші законопроекти, які, я сподіваюся, стануть законами. Якщо це буде загальнонаціональний референдум, там буде один перелік питань. Якщо це будуть місцеві референдуми, там буде інший перелік запитань. Тому це досить глибока дискусія», – заявив Разумков (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/11/18/novyna/polityka/razumkov-rozproviv-podrobyczy-uxvalennya-zakonu-pro-referendum>)). – 2019. – 18.11).

Міністерство закордонних справ України зараз опрацьовує відразу кілька цікавих концепцій щодо запровадження подвійного громадянства в Україні, 31 жовтня заявив глава МЗС України В. Пристайко в інтерв'ю ТСН.

Так, однією з концепцій є визнання подвійного громадянства – українського плюс громадянства певної країни – при наявності двосторонніх відносин з цією країною.

«Я б сказав, що зараз відбуваються напрацювання концепції. Запропоновано декілька концепцій. Концепції іноді складні, іноді цікаві, наприклад, вихід на подвійне громадянство у двосторонніх відносинах з країною. Тобто, це буде визнаватися тими країнами, які готові до цього один на один із нами, на двосторонній основі. Можливо більш широке залучення українців за кордоном. Наприклад, документ, який ми зараз видаємо документ закордонного українця, також буде братися до уваги. Є цілий ряд концепцій, які ми зараз опрацьовуємо. Не забудьте, що до цього процесу залучено дуже багато українських органів: і міграційна служба, і СБУ, і прикордонники, і МЗС», – зазначив Пристайко.

Втім, додав він, зараз є дуже багато інститутів, які повинні висловитися щодо самої ідеї визнання подвійного громадянства.

«Відбуваються дискусії між ними, і я думаю, далі ми будемо залучати більше і більше депутатський корпус, щоб вони стали частиною процесу, тобто передати наші напрацювання далі до депутатів», – сказав Пристайко (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/UKRAINE/mzs-rozroblyaye-kilka-koncepciy->

[podviynogo-gromadyanstva-pristayko-328074_.html](https://dt.ua/UKRAINE/mzs-rozroblyaye-kilka-koncepciy-podviynogo-gromadyanstva-pristayko-328074_.html))). – 2019. – 1.11).

Питання створення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу у складі України необхідно широко обговорити в українському суспільстві. Про це наголосив постійний представник президента В. Зеленського в Криму А. Кориневич на брифінгу в Києві.

«Що стосується самого питання можливої автономії, у нас позиція така, що ми повинні вивести це питання на рівень більш широкого дискурсу, щоб суспільство розуміло, що мається на увазі, що немає загроз можливого сепаратизму. Зараз ми бачимо, що суспільство не дуже розуміє, про що йдеться», – зазначив він.

А. Кориневич вказав, що в представництві президента знають усі ті законодавчі ініціативи, які не обмежуються запропонованими змінами в розділ 10 Конституції України про Автономну Республіку Крим, а й про корінні народи, про статус кримськотатарського народу.

«Ми працюємо над цими питаннями», – зазначив він (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/13/7231845/>)). – 2019. – 13.11).

Комітет з питань правоохоронної діяльності не підтримав ні один із двох запропонованих законопроектів, якими вносилися зміни в КПК, щоб уможливити реальне зняття недоторканності з народних депутатів. Про це повідомляє Центр протидії корупції.

Йдеться про законопроекти від «слуг народу» на чолі з Г. Янченко (№2237) та від Олександри Устінової з «Голосу» (№2237-1).

Комітет розглядав ці законопроекти до першого читання.

«Так, між депутатами профільного комітету точилася дискусія щодо того, якими мають бути особливості розслідувань щодо депутатів. Однак депутат від «Слуги народу» та одночасно голова комітету Денис Монастирський поставив на голосування пропозицію відкласти розгляд двох законопроектів, що члени комітету підтримали», – повідомляє ЦПК.

Обидва законопроекти стосуються змін до Кримінального процесуального кодексу та інших законів через те, що у вересні Рада проголосувала за зміни до Конституції щодо зняття депутатської недоторканності. Згідно вказаних змін, недоторканність буде скасована з 1 січня 2020 р.

«Однак, для реального зняття депутатського імунітету потрібні не тільки зміни до Конституції, але й відповідні зміни до КПК та інших законів. Якщо відповідні зміни до КПК та інших законів не будуть прийняті, то навіть після вступу в силу змін в Конституцію, розслідувати депутатів буде майже неможливо», – наголошують в ЦПК.

Вказується, що законопроект Г. Янченко передбачав, то лише генпрокурор може розпочати розслідування щодо депутата. Згідно із законопроектом Устінової, генпрокурор не мав би ключової ваги при початку розслідування злочинів, вчинених депутатами (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/30/7230524/)*. – 2019. – 30.10).

Перший заступник голови Верховної Ради Р. Стефанчук назвав п'ять ключових напрямків розвитку народовладдя, які «Слуга народу» запропонує на розгляд парламенту.

Два ключові елементи народовладдя, за словами Р. Стефанчука, це всеукраїнський та місцевий референдуми.

Далі нардеп нагадав про «народні ініціативи», зокрема, законодавчу ініціативу та електронні петиції.

Четвертим проявом народовладдя Р. Стефанчук назвав «відозву» посадових осіб. За його словами, законопроект про імпічмент – перший крок у цьому напрямку.

Крім того, розробляється законопроект про народне вето, що регулюватиме рішення посадовців.

Останнім проявом народовладдя, за Р. Стефанчуком, є «формулювання порядку денного», коли народ на місцевому або загальнонаціональному рівні визначає, що «пріоритетним є перше, друге і третє, а не те, що ви собі думаєте» (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/11/7231669/)*. – 2019. – 11.11).

В Україні немає закону щодо проведення референдуму. Про це розповів у ефірі Українського радіо голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко.

«Сьогодні в Україні немає чинного закону про референдум, тому з правової точки зору, провести сьогодні референдум є неможливо. По-друге, тут ще не зовсім зрозуміло, що мав на увазі президент. Тому що сьогодні словом «референдум» маніпулюють, маючи на увазі не референдум в сенсі Конституції, про те, що таке референдум, а в сенсі – просто опитування, анкетування. Це можна назвати ще «консультативним референдумом». За рішенням Конституційного суду, референдум завжди закінчується якимось рішенням, яке набуває чинності за результатами референдуму», – пояснює І. Коліушко.

Він зазначає, що Конституція України передбачає два види референдумів: про затвердження змін у Конституцію у частині 1-го, 3-го і 13-го розділів, і другий референдум – це затвердження зміни території України. Третій варіант проведення референдуму – це референдум за народною ініціативою, і у 74 статті Конституції вказано, що референдум не допускається щодо законопроектів про податки, бюджет і амністію.

«Отв'рамак цих норм і має бути ухвалений закон про всеукраїнський референдум, який деталізує все це, і найголовніше – встановить процедуру, за якою повинен проводитися референдум. Але зрозуміло, що не існує ніякого «референдуму за ініціативою президента» в Конституції, не існує референдуму з можливістю приймати на ньому закони, і так далі. Конституційна норма чітка: всі органи влади в Україні роблять тільки те, що їм передбачено законами, а не те, що їм не заборонено», – говорить експерт.

Ігор Коліушко пригадує, що референдум 2000 року, на якому ставили 4 питання щодо змін у Конституції, був хоча і де-факто ініційований Л. Кучмою, де-юре все ж був оформлений як зініційований громадянами. Тоді виникла певна група людей з Житомирщини, яка нібито зібрала підписи за провдення такого референдуму. Утім, він носив характер консультативного опитування, адже не мав правових наслідків.

Якщо, наприклад, буде впорядковано законодавство, а це, за словами І. Коліушка, за бажання можна зробити упродовж місяця, виникне нова проблема: як коректно сформулювати питання для референдуму.

«Через те, що його дуже важко врегулювати коректно, і за будь-якого регулювання можна маніпулювати формулюванням питань, багато країн взагалі відмовилися в своєму законодавстві від загальнонаціональних референдумів. Референдуми – дуже популярний інструмент демократії на місцевому рівні. У багатьох країнах, наприклад, у Швейцарії, часто проводяться місцеві референдуми. І їх не треба плутати із загальнодержавними», – говорить І. Коліушко (*Українське радіо* (<http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=91578>). – 2019. – 13.11).

Євросоюз підтримує плани уряду відкрити ринок землі в Україні, що може «розкрити величезний потенціал для економіки України». Реформа повинна базуватися на верховенстві права та принципах сталості, прозорості, справедливості та всеосяжності, вважають в Брюсселі.

Як передає «Європейська правда», про це йдеться у повідомленні пресслужби Представництва ЄС в Україні.

«Поважаючи незалежний законодавчий процес України та прийняття суверенних рішень, ми готові запропонувати досвід та підтримку разом з іншими міжнародними партнерами. При відкритті цього ринку важливо встановити гарантії, щоб уникнути надмірної концентрації землі в руках декількох операторів, забезпечити справедливе ставлення до власників невеликих земель, які бажають продати свої земельні ділянки, та гарантувати права активних дрібних фермерів, які бажають придбати землю сільськогосподарського призначення», – заявили в ЄС.

Євросоюз рекомендує, щоб маленькі фермерські господарства були в основі системи державної підтримки: «ЄС уважно оцінить умови, за яких ринок сільськогосподарських земель буде функціонувати, і як контролюються заходи з безпеки під час впровадження

земельної реформи. Малі фермери повинні стояти в центрі цієї реформи, зокрема ті, які ще не зареєстровані як юридичні особи – фізичні особи, які обробляють сільськогосподарські угіддя».

ЄС вважає, що відкриття ринку землі має стати першим кроком більш широкої та всеосяжної земельної реформи, яка охоплюватиме інші елементи управління землею, політику землекористування, планування та моніторингу, створення обізнаності про права на землю, консолідацію земель тощо.

«Однією з передумов успіху є, зокрема, підвищення прозорості через відкритий доступ до даних про права на землю та їх публікацію. Для цього знадобиться поглиблена реформа Державного геокадастру та перерозподілу деяких його функцій. ЄС розглядає можливість продовжити свою підтримку впровадженню земельної реформи, особливо акцентуючи увагу на інституційних змінах (для управління земельними ресурсами, планування та управління, спрямованих на інтеграцію Кадастру та Реєстру прав), навчання і посилення потенціалу та моніторингу передбачених гарантій», – сказано в заяві.

Верховенство права та функціонуюча судова система мають вирішальне значення для успіху реформи земельного ринку, додали в Представництві ЄС (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/13/7231815/>). – 2019. – 13.11).

Згідно результатів опитування «Центру Разумкова», проведеного з 1 по 7 листопада. 77,6% українців взяли б участь у референдумі щодо скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення, якби він відбувався найближчої неділі. 68,3% з них проголосували б за продовження мораторію.

«Якби подібний референдум відбувся, то абсолютна більшість проголосували б за продовження мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення (63,4% усіх опитаних або 68,3% тих, хто взяв би участь у референдумі)».

Разом з тим кожний четвертий з тих, хто взяв би участь у референдумі (23,2%), проголосував

би за запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі. Решта опитаних не визначилися з відповіддю.

Соціологи відзначають, що ставлення міського та сільського населення до питання запровадження ринку землі сільгосппризначення майже не відрізняється.

Підтримують продовження мораторію 60,9% міських жителів і 68,9% сільських жителів.

Скасування мораторію підтримали б 20,6% міських жителів і 18,9% сільських жителів.

Опитування проводилося з 1 по 7 листопада 2019 року. Було опитано 2015 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донбасу.

Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95 (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/11/7231638/>). – 2019. – 11.11).

Громадська організація «Центр UA» у Луцьку презентувала результати аналізу змін до Конституції, які пропонує команда президента України В. Зеленського. Про це йшлося у понеділок, 4 листопада, під час зустрічі у Молодіжному центрі Волині.

Керівник департаменту публічної політики А. Андрушків зауважив, що питання змін до Конституції – важлива річ. За його словами, українці останнім часом обговорюють колір вбрання першої леді, виступ хору на «Кварталі 95» та інші деталі, однак «слона», тобто загрозу від запропонованих командою Володимира Зеленського змін до Конституції України, поки ніхто не побачив. Експерти кажуть, що нині в Конституційному Суді знаходяться 7 поправок, із них 3 можуть нести загрозу для країни.

«Процедура змін до Конституції є основою, яка забезпечує всім демократію. Це частково письмовий вираз договору. У часи Кучми Конституцію розробляли роки 3, після цього зміни також довго розробляли, обговорювали. Останні 7 законопроектів, які вніс Зеленський, не бачив жоден експерт у галузі конституційного права і фактично суспільство було усунуто від обговорення договору. Фактично кожна зміна

у Конституційному Суді може втілитися в життя», – відзначив аналітик Назар Заболотний.

Перша загрозна зміна, на думку експертів, – законодавча ініціатива народу. Ризик у цій пропозиції – можливість обмеження права законодавчої ініціативи президента, уряду та депутатів без конкретної процедури обмеження.

«Так, наприклад, у результаті парламентаризм перестане існувати, бо опозиція не зможе пропонувати альтернативні варіанти рішень до тих, які пропонує влада», – каже Назар Заболотний. Натомість проблему можна вирішити чітко визначивши мінімальну кількість депутатів, які можуть спільно подавати законопроект.

Окрім того, право законодавчої ініціативи народу може стати законодавчою ініціативою Кремля. Експерт каже, що для політичних партій ця система зручна, адже їм не потрібно буде брати відповідальність за населення.

«Усі партії зможуть назбирати підписи і сказати: «А це не ми, це народ хоче». Також цю законодавчу ініціативу можна використовувати проти держави. Проросійські люди зможуть скасувати «декомунізацію» чи надати Волинській області особливий статус, наприклад. Причому не обов'язково, аби такі законопроекти підписували лише волиняни. У результаті в інформпростір вкидатимуть багато ініціатив, які викликатимуть розколи. Це збільшить і законодавчий спам», – наголошує експерт ГО «Центр UA».

Тож експерти пропонують замість законодавчої ініціативи народу розвивати механізм петицій. Але, знову ж таки, аби цей механізм діяв.

Друга запропонована зміна – дострокове припинення повноважень народного депутата.

«93% громадян підтримують ці пропозиції, бо за останні роки ми чітко побачили діяльність парламенту: що люди не ходять на роботу, що можуть зареєструватися і зникнути десь тощо. Для людей, які відповідально ставляться до своєї роботи – це незрозуміло», – говорить Андрій Андрушків.

Ризик у цій пропозиції – позбавлення мандата через суд може затягнутися на роки і закінчитися нічим. Однак вирішити проблему

можна запровадженням голосування сенсорною кнопкою.

Пропонують цією зміною і позбавляти мандата за прогули 10% засідань без поважних причин, але довідка лікаря може врятувати. Тобто, депутати зможуть купити довідку, якщо не захочуть ходити на засідання. Вирішити це можна голосуванням простою більшістю від присутніх у залі – так почнуть ходити практично всі, зазначає аналітик Назар Заболотний, через «боротьбу» коаліції та опозиції.

Третя загрозлива зміна – президент може творити нових регуляторів і впливати на НАБУ та ДБР. Ризиків у цьому питанні можна позбутися, одноразово надавши президенту повноваження створювати НАБУ та призначати директорів НАБУ і ДБР. Утім, всі наступні призначення має здійснювати Кабмін. Експерти кажуть, що потрібно також закріпити повноваження президента, парламенту та уряду делегувати у рівній кількості представників до конкурсних комісій з відбору керівників органів державної влади, установ та організацій.

У цій запропонованій зміні президент матиме повноваження утворювати незалежні регулятори, призначати та звільнити їхніх членів, тобто, призначати всіх.

«Наприклад, якщо президент не дружить з Кабміном, то він може створити структуру з копіями міністерств і узурпувати владу», – наголошує аналітик. Вирішення проблеми – повернути повноваження Кабміну щодо створення регуляторів.

Керівник департаменту публічної політики Андрій Андрушків додав, що у разі прийняття змін їх не можна буде змінити до кінця каденції і, можливо, навіть й далі, адже може забракнути необхідної кількості голосів.

«Якби вони (ред. – представники «Слуги народу») залучили сторонніх людей до обговорення пропозицій, а не зі свого кола, то ці люди одразу б побачили недоліки і допомогли виправити їх», – констатував аналітик Назар Заболотний (*Volynpost* (<http://www.volynpost.com/news/151546-zminy-do-konstytucii-vid-zelenskogo-luchanam-rozpovily-pro-zagrozy>)). – 2019. – 4.11).

18 листопада 2019 р. у Львові під час прес-конференції експерти у галузі конституціоналізму обговорили плюси та мінуси нещодавніх законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко розповів про загрози незалежності Парламенту, закладені в семи законопроектах Президента України. Зокрема, експерт наголосив на необґрунтованості зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300, а також зазначив, що в разі ухвалення цього законопроекту Верховна Рада України поточного скликання буде здійснювати свої повноваження лише до наступних виборів народних депутатів України, а не до дня першого засідання новообраного Парламенту. Таким чином, по суті виникне більш як двомісячна перерва в діяльності Парламенту, що неприпустимо для діяльності єдиного органу законодавчої влади, адже неможливо взагалі передбачити наслідки того, що держава фактично існуватиме певний час без Парламенту.

Керівниця проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ, член Ради Реанімаційного пакету реформ Ю. Кириченко зазначила, що обрана Президентом України технологія внесення змін до Конституції України (одночасне подання семи законопроектів з різних питань) є недоцільною з погляду конституційного права. Експертка звернула увагу, що нові конституційні ініціативи Президента не обговорювалися в експертному середовищі і взагалі стали сюрпризом для багатьох фахівців. За її словами, процес внесення змін до Конституції в Україні, на жаль, усе ще закритий і часто відбувається без будь-якого діалогу із громадянським суспільством і навіть без об'єктивної необхідності ухвалення таких змін.

Голова ГО «Центр конституційних ініціатив» С. Різник звернув увагу на те, що законопроект про надання права законодавчої ініціативи народу насправді відкриває широкі можливості для маніпулювання, оскільки відсутні чіткі параметри та механізми реалізації цього права. А це фактично позбавляє народ можливості

його реалізувати. Крім того, запропоновані цим законопроектом зміни до законодавчої процедури дозволять підміняти наявні конституційні механізми, що є недопустимим для забезпечення верховенства Конституції України та стабільності конституційного ладу в Україні.

Заступник голови ВГО «Інститут «Республіка» О. Скиба наголосила, що будь-які конституційні зміни повинні обов'язково обговорюватися із суспільством, тим паче, що команда Зеленського вже неодноразово підкреслювала важливість народовладдя і залучення громадян до участі в ухваленні рішень. Тому якщо Президент України та Верховна Рада України не будуть комунікувати щодо важливих законодавчих змін із широкою громадськістю, високий рівень довіри, який все ще є на сьогодні, стрімко спаде. Експертка нагадала, що у 2018 році попередня влада мала рівень довіри на рівні 9%, а команда Зеленського відразу після перемоги мала підтримку понад 67%. Тому, якщо влада не дотримуватиметься своїх обіцянок, то народна довіра розтане, як весняний сніг.

Захід організовано Центром політико-правових реформ та ВГО «Інститут «Республіка» (ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874024-zminyuvati-konstitutsiyu-bez-shirokogo-gromadskogo-obgovorennya--nepripustimo>)). – 2019. – 18.11).

Члени Венеціанської комісії прибули до України для оцінки судової реформи та поспілкувалися із представниками Вищої ради правосуддя, передає Судова влада. Зустріч відбулася напередодні, 11 листопада.

Секретар Венеціанської комісії Томас Маркет зауважив, що делегація прибула для того, аби особисто почути думки різних представників правової системи України щодо Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Також представники Комісії хочуть з'ясувати, чи реально виконати нововведення документу та чи відбулися належні консультації парламентарів з органом суддівського врядування тощо.

«Ми є представниками двох інституцій, які дійсно мають єдине завдання – забезпечити незалежність судової влади», – зазначив Томас Маркет.

У свою чергу голова Вищої ради правосуддя Андрій Овсієнко заявив про те, що ВРП надала обов'язковий для розгляду Верховною Радою консультативний висновок до законопроекту № 1008, який передали членам Венеціанської комісії для ознайомлення. За його словами, наразі у Вищої ради правосуддя є закон, «який є обов'язковим для виконання, тому напрацьовує кроки для його реалізації».

Зазначимо, що Венеціанська комісія також мала надати висновок щодо закону України про функціонування української мови як державної. Верховна Рада ухвалила відповідний документ у квітні поточного року (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/chleni-venecianskoyi-komisiyi-priyihali-v-ukrayini-dlya-ocinki-sudovoyi-reformi-329338_.html)). – 2019. – 12.11).

В Європейській комісії очікують, що Україна врахує висновки Венеціанської комісії і поради представництва Євросоюзу щодо закону про судову реформу. Спецпредставник президента Єврокомісії по Україні Е. Брок сподівається, що влада змінить цей закон.

В інтерв'ю «Європейській правді» Брок сказав про те, що судова реформа викликає занепокоєння не тільки у Європейського союзу, але й у Канади, а також загалом країн G7.

«Позиція Венеціанської комісії вкрай важлива для нас. Євросоюз їй довіряє, і ми розраховуємо, що Україна обговорить з ними ці рекомендації і, якщо ті будуть затверджені, змінить закон», – сказав він.

Е. Брок також розраховує, що будуть враховані і поради, які обговорювалися з представництвом Євросоюзу в Україні (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/u-yevrokomisiyi-spodivayutsya-scho-ukrayina-vrahuye-visnovki-venecianki-schodo-sudovoyi-reformi-330169_.html)). – 2019. – 19.11).

Спікер Верховної ради Д. Разумков висловив надію, що парламент до кінця року

ухвалить пакет законів про народовладдя, який включає законопроект про всеукраїнський референдум. «Я сподіваюся, що до кінця року ми отримаємо або вже в першому читанні, або, якщо все буде добре, ухвалимо ці законопроекти про референдуми», – сказав він на брифінгу. Політолог А. Горбенко в коментарі «Слово і Діло» пояснив, що в такій формі безпосередньої демократії є, як позитивні сторони, так і негативні, а саме: розпорошення відповідальності.

Експерт навів приклад про відкриття ринку землі в Україні. Горбенко зауважив, що згідно з соціопитуваннями більшість виступають проти відкриття ринку землі. При цьому, є президент і парламент, які підтримують ринок землі.

«Що ж робити президенту та парламенту, якщо соціологія показує, що народ проти. При цьому цей же народ обрав цих політиків і доручив їм ухвалювати рішення. Все-таки, напевно, рішення повинно ухвалювати експертне середовище і люди, які причетні до питань та залежать від цього», – зауважив політолог.

На його думку, якщо на референдум винести незрозумілі та складні питання, то ми отримаємо виключно популізм. Коли люди будуть вирішувати самостійно, виходячи зі спрощених трактувань питання, то держава відійде вбік зовсім не стратегічного розвитку, зауважив експерт.

На його погляд, в більшості своїй люди не розуміють, що таке ринок. Рішення має ухвалювати відповідальна людина, в якій є вихід на експертне середовище, додав він.

Політолог підкреслив, що є складні питання, про які у суспільства є тільки поверхневе бачення, які не можна вирішувати на референдумі.

«А якщо на референдумі суспільство запитають, що робити з Донбасом, і запропонують відгородитися стіною? До питання потрібно підходити імперативно.

Сучасна Конституція дозволяє проводити референдуми. Заборон немає. Можна винести на референдуми менш небезпечні питання та подивитися на результат, чи буде це продуктивно», – зауважив А. Горбенко.

Політолог звернув увагу, що в Україні також були референдуми, під час яких народ чітко озвучив свої бажання. Наприклад, свого часу виступили за двопалатний парламент, проте донині немає змін.

«Тому не факт, що після референдуму будуть ухвалювати проголосоване більшістю рішення. Що буде потім? Додаткові конфлікти?» – підкреслив експерт.

Крім того, він уточнив, Україні також слід врахувати домінування РФ в інформаційному просторі, що вплине на результати референдумів. Цілком ймовірно, що результати частих референдумів будуть суперечливими, а законодавчій владі якось потрібно буде реагувати, впроваджувати це в тому числі.

Політолог висловив побоювання, що все закінчиться соціальним напруженням і конфліктом. За його словами, як мінімум не варто поспішати, повинен бути імперативний підхід, а як максимум – краще все залишити, як є. Тим більше референдуми не заборонені, вони проводилися і не впроваджувалися.

«Звісно, можна прописати в КУ, що впровадження питання референдуму повинно бути виконано відразу після ухвалення та є обов'язковим на всій території, за принципом указів президента. Але проблема референдуму в тому, що його не можна сформулювати таким чином, щоб рішення впровадити відразу, все одно потрібно розписувати на підзаконні акти. Вийде так само, як із законами – в першому читанні одне, до другого – сотні правок. Зараз не найкращий час для таких рішень», – прокоментував Андрій Горбенко (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/11/22/pogljad/polityka/referendum-ta-narodovladdya-chomu-ryzyk-chy-hotove-suspilstvo>). – 2019. – 22.11).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Речицький В., юрист, спеціаліст з конституційного права, член ініціативної групи «Першого грудня», член Конституційної Комісії України від Української Гельсінської спілки з прав людини, конституційний експерт Харківської правозахисної групи, викладач кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», член Комісії з питань правової реформи

Чинна Конституція – це закон для бідних

(Інтерв'ю)

В умовах скандалів довкола рейтингів існують нагороди, які правове співтовариство шанує. І справа навіть не в тому, що нагорода із чистого золота. Відзнаку «За честь і професійну гідність» уже 14 років поспіль отримують гідні люди. З лауреатом почесної відзнаки Асоціації правників України 2019 р. Всеволодом Речицьким ми й поспілкувалися.

– Всеволоде Володимировичу, під час вручення нагороди ви сказали, що нам потрібна інша Конституція. Чому ви так вважаєте? Чи саме з Конституції починаються зміни в державі?

– Конституція – це хоч і маленький документ, але дуже впливовий. Її технічно змінити найлегше. Адже нескладно переписати 30–50 сторінок тексту, правда ж? Але з огляду на юридичну силу цих сторінок фактично можна змінити всю правову ситуацію в країні. Тобто, змінивши Конституцію, ми змінюємо всю атмосферу правозастосування. Як на мене, Україна найбільше потерпає від того, що вона ніяк не попрощається із соціалізмом. І це визнають навіть окремі автори Основного Закону. Ми досі так і не отримали права приватних власників на основний ресурс – землю, бо для цього в нас немає відповідного конституційного підґрунтя. Нині маємо державницьку Конституцію, яка своїми положеннями встановлює різні бар'єри на шляху до швидкого ринкового розвитку.

Минулого року ми внесли зміни до Конституції, якими передбачено подальшу євроінтеграцію. Однак за цими гаслами досі в нас майже нічого немає.

Україні потрібен середній клас. І якщо люди не збагатіють протягом найближчих 3–5 років, то перспективи в нас погані. виправити ситуацію стратегічно означає змінити Основний Закон. Віддати землю людям, провести тотальну приватизацію та позбавити державу від соціалістичного тягаря.

Нам потрібно покінчити з гібридною «війною». А це можна зробити лише шляхом запровадження в Україні капіталізму, зміни рівня життя і його якості та створення по-справжньому ринкової економіки. Тобто не лише через збільшення фінансування армії, а й через приватизаційне збагачення населення. Фактично ми повинні повернути людям те, що в них забрали більшовики у 1918 році. Бо поки що чинна Конституція – це закон для незаможних.

– Ви вважаєте, що люди готові до того, щоб отримати землю у власність?

– Я поставив би вам риторичне запитання. Чи готові ви до того, щоб вам у кишеню закинули \$50000 або \$70000? Думаю, що готові. На європейському ринку гектар землі коштує в середньому від \$10 тис. до \$70 тис. Звісно, до таких цін нам ще далеко. Однак цілком можна очікувати з часом \$20000 за гектар. А це свідчить про те, що мільйони людей стануть заможними. Це допоможе змінити всю ситуацію в країні.

– То ви пропонуєте усе приватизувати?

– Ті, хто живе в українській провінції, часто-густо просто ненавидять усе, що відбувається на політичному Олімпі, адже вони живуть за межею бідності. Як не дивно, але по райцентрах почали відроджуватися

музичні школи. І викладачі там щасливі, адже мають нормальну зарплату. Оскільки майже всі ці школи приватні. Виявилось, що батьки готові платити гроші, щоб їхні діти отримали нормальну освіту. Приватні вчителі, які останні майже 30 років були «забутих» про шарком у суспільстві, почали відроджувати почуття власної гідності й високу самооцінку.

Так само треба зробити, щоб дітей учили математики, фізики, біології. Все це повинне існувати також на широких приватних засадах. Треба також приватизувати українські університети та скоротити їхню кількість, може, у 10 разів. А зарплата професора елітного українського вишу не повинна суттєво відрізнятись від зарплати судді Конституційного чи Верховного судів.

– Ви гадаєте, що єдина наша надія – це прийдешні покоління?

– Так, ми повинні вмовити президента США Дональда Трампа чи його наступника відкрити в Україні американський університет. Вони нині існують у деяких пострадянських країнах. От ми недавно обирали стипендіатів на навчання за кордоном. Але що це в масштабах держави: 10–20 студентів на рік?! Китайці вчать своїх громадян тисячами. Навіть у тому самому Казахстані ситуація відповідна.

Зміни до Конституції, звісно, всіх наших проблем не вирішать. Проте ми зможемо показати, що змінили свій стратегічний, світоглядний вектор. Що нарешті почали дивитися в майбутнє, а воно – судячи з усього – виключно за капіталізмом.

– Більш ніж 20 років тому ви готували проект закону про статус народного правозахисника. Чи потрібні зараз правозахисники?

– Розумієте, правозахист, як і будь-яке інше суспільне явище, має тенденцію до виродження. Дехто з правозахисників звик до великих європейських грантів. І згодом це перетворилося на якусь самостійну мету. Люди ганяються за цими грошима, мають при цьому досить цікаве життя, мандрують світом. Але, як на мене, ніщо не замінить чесного суддю, професійного адвоката та справедливого прокурора. Правозахист потрібен тоді, коли держава не спрацьовує. Тому з паліативною

метою правозахисники потрібні. Проте чи потрібно це в таких масштабах, як зараз, – неоднозначне питання.

Зараз правозахисні організації є потужними та багатими, тож стали в певному сенсі на заваді ринку. Я цілком підтримую Д.Трампа в тому, що він не підписав від імені США продовження дії великої екологічної угоди. Екологічні правозахисні організації тяжіють до створення квазісоціалістичного світу. А для України цей світ – просто отрута. Тож треба покінчити з цим якомога швидше.

Німеччина за 5 повоєнних років еволюціонувала до довоєнного стану в економіці. А Україна замість цього поки що лише деградує. Навіть позитивні економічні показники у нас, порівняно з аналогічними показниками інших європейських держав, свідчать про зростаюче відставання.

– Чи потрібно позбавити всі категорії населення соціальних гарантій? Наприклад, соціального захисту військовослужбовців, передбаченого Конституцією?

– Я вважаю, що майже всі соціальні гарантії потрібно замінити дієвими ринковими механізмами. Дати нашим офіцерам через ринкові механізми (кредити тощо) можливість нормально адаптуватися та повернутися до мирного життя. Адже не секрет, що колишні офіцери вермахту живуть нині набагато краще, ніж колишні радянські офіцери. У Німеччині ми спостерігаємо механізм справедливості в дії: люди віддавали життя за державу, і вона це поважає. У нас мало не навпаки: спочатку всіх закликають пожертвувати собою. Потім виявляється, що ці жертви були не зовсім правильними, а згодом – що вони взагалі були неправильними. Потому політична ситуація змінюється і люди опиняються за бортом життя. Вони ніби вороги для всіх, в тому числі для своєї «легковажної» держави.

Я сказав би, що політично ми перебуваємо в дитячому стані і з цим потрібно якомога швидше покінчити. Але вибратися з цього ми можемо виключно через одне – абсолютизм приватної власності, глибоку повагу до неї. Треба приватизувати освітні установи й промисловість, віддати людям землю в руки,

а згодом і зброю. Адже людина повинна почуватися впевнено, розуміти, що їй дійсно довіряють.

– Досить часто у своїх промовах ви стверджуєте, що олігархи – це добро для України. Поясніть, будь ласка.

– Дійсно, я вважаю, що наші олігархи – це новий для України клас людей. У нас так: тільки-но людина досягла чогось, заробила пристойні гроші – відразу вішають ярлик. Але це сумний відгук минулої епохи, коли заможних просто висилали до Сибіру або розстрілювали. Треба жити по-іншому, наприклад, як в Америці. Подивіться на Ілона Маска. Людина запускає ракети заради власного задоволення. Це країна щасливих і творчих мільйонерів і мільярдерів. Сподіваюся, що й в українських мільярдерів будуть гарні перспективи.

Усе це може реалізуватися, адже Україна забезпечена ресурсами на найвищому рівні. А поки що в нас так: Леніна поскидали, проте олігархи все одно «погані». Але ж він теж їх не любив. Це якийсь дитячий стан політичної свідомості. Ми хочемо перемін, але не знаємо, як їх зробити.

– Оскільки ви є фахівцем у сфері конституційного права та державного управління, дайте 5 порад для Уряду. Які зміни їм потрібно запровадити, щоб в Україні почався розквіт?

– По-перше, створити справжню конституційну комісію, поставити їх на зарплату та контролювати їхню діяльність. І нехай напрацюють новий текст Конституції. А також залучити іноземних експертів та добре їх слухати. Оскільки із цього колись починали, ще в 1992 році.

По-друге, земельна реформа. Потрібно запустити землю в ринковий обіг. Ще Михайло

Грушевський казав, що гарний земельний закон – то і є дієва Конституція для України.

По-третє, створення американського університету. До речі, ми з Євгеном Захаровим в день, коли вбили Сергія Нігояна, були на прийомі у посла Швейцарії. Він тоді запитав у нас, що вони можуть зробити для України. І я відверто відповів: нам потрібне запровадження й початкове фінансування американського університету. Хоча б на 5 років. А далі бізнес зрозуміє переваги та фінансуватиме цю установу самостійно.

По-четверте, скоротити кількість вишів, приватизувати їх та зробити їх справжніми університетами. Ліквідувати той фантастичний розрив в бюджетних зарплатах, який нині існує в Україні. Судді КС отримують десь по 300 тис. грн. на місяць. Уявіть собі, як працювали б професори, якби почали отримувати хоча б третину такої зарплати. Крім цього, слід поставити до майбутніх професорів вимогу отримати PhD в Європі чи США протягом, наприклад, 10–15 років.

І, по-п'яте, інвестувати в молодь. Вчити її, вкладати в неї кошти та сподіватися на краще.

– Сьогодні День юриста, а ви все життя присвятили викладанню та юриспруденції. Як вам це вдалося? Побажайте щось своїм колегам.

– Насправді усвідомлювати існуючі негаразди в Україні доволі тяжко. Але мені дуже допомогли стажування на Заході. Там ти йдеш по вулиці і відчуваєш себе вільною людиною. Тож ми повинні переймати кращий їхній досвід, запроваджувати їхні стиль життя та форми взаємодії. Змінюючи закони, ми змінюємо правила гри, а згодом – все суспільство й державу (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/139588-chinna_konstituciya_ce_zakon_dlya_bidnih_-_vsevolod_rechick.html). – 2019. – 18.10*).

Пушкар П., начальник відділу департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Ради Європи

Чому незалежність судової влади є однією із ключових складових довіри до Феміди

Питання захисту незалежності судової влади займають провідну роль у діяльності Ради Європи. Вони відображені не тільки в роботі Європейського суду з прав людини, але і в нормах-рекомендаціях та моніторингу дотримання стандартів РЄ.

Документи РЄ з питань незалежності

У 2016 році на рівні Комітету міністрів було прийнято План дій стосовно забезпечення суддівської незалежності. Серед наявних рекомендацій із цього питання можна виділити такі:

- Європейська хартія щодо закону про статус суддів (1998);
- CM/Rec(2010)12 КМРЄ стосовно суддів – незалежність, ефективність та відповідальність;
- висновок КРЄС №1 (2001) стосовно стандартів незалежності та незмінюваності суддів;
- висновок КРЄС №3 (2002) стосовно принципів та правил щодо суддівського професійного поведіння (етика, несумісна поведінка та неупередженість);
- висновок КРЄС №10 (2007) стосовно рад правосуддя на службі суспільства;
- висновок КРЄС №17 (2014) щодо оцінки суддівської роботи, якості правосуддя та поваги до суддівської незалежності;
- висновок КРЄС №18 (2015) стосовно місця правосуддя та його відносин з іншими органами влади у сучасній демократії.

До першочергових завдань незалежної судової влади належить не тільки ефективно забезпечення здійснення правосуддя, але і дотримання загальноприйнятих суспільних норм, зокрема правових, забезпечення соціального діалогу та злагоди в суспільстві, попередження конфліктів та свавільної діяльності інших гілок влади.

Інституційна незалежність

Починаючи з 1989 року та моменту приєднання держав Східної та Центральної Європи до РЄ, головним напрямом забезпечення незалежності судової влади стало створення спеціальних інституцій – так званих рад магістратури або юстиції. Метою їхньої діяльності стало «виведення» органів правосуддя з поля адміністративного контролю та фактичного управління органів виконавчої та законодавчої влади.

Судова система від моменту здобуття незалежності України пройшла значний шлях. Зокрема, закріплені в Конституції УРСР 1978 року положення щодо незалежності суддів і підкорення судів тільки закону означали лише формальну заборону на втручання у судову діяльність. Адже вони фактично не створювали підстав для визнання за судовою владою статусу самостійної гілки державної влади, рівної за своїм значенням іншим. У багатьох випадках за попередньої моделі роль та статус суду прирівнювалися до статусу своєрідного адміністративного органу з вирішення суперечок або органу фіксації покарання, а суворий контроль за судовою діяльністю здійснювався по «партійній лінії».

Рекомендації щодо створення рад магістратур, власне, і були втілені в Європейській хартії щодо закону про статус суддів (до розробки тексту якої автор мав можливість долучитися у складі делегації ВСУ ще у 1997–1998 рр.).

Крім рекомендацій РЄ стосовно самої структури органів, що реалізують державну політику у сфері кар'єри та відповідальності суддів, органи Ради Європи та Венеціанська комісія постійно наголошують на необхідності участі при прийнятті рішень про призначення чи переведення суддів, притягнення до дисциплінарної відповідальності «кваліфікованої більшості суддів», обраних суддями. Ця ж позиція, закріплена у рішенні

ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України», підтверджена у рішеннях у справах «Куликов та інші проти України» та «Денисов проти України».

Крім цього, в Київських рекомендаціях стосовно суддівської незалежності ОБСЄ та дослідницького інституту Макса Планка, як і в тексті Європейської хартії, пропонується забезпечити плюралістичний склад органів суддівського врядування. До них повинні входити не тільки судді різних інстанцій та різного статусу, а й представники інших юридичних професій.

Норми-рекомендації також передбачають й інші функції стосовно управління судовою системою (висновки КРЄС, що є подібними до Київських рекомендацій ОБСЄ; КРЄС (2014) висновок №17), які мають належати радам магістратури. Зокрема, функцію визначення кошторису, необхідного для забезпечення діяльності судової системи, а також ресурсів, необхідних для здійснення правосуддя.

Практика ЄСПЛ

ЄСПЛ розглядає два види справ, що стосуються незалежності судової влади. До першої групи, зокрема, належать заяви, подані особами, які стверджують, що їхні справи розглянуто судами, які не можуть вважатися незалежними. Другу групу становлять справи, подані звільненими із посад судьями, права яких були порушені. Досвід ЄСПЛ показує, що перша група не є настільки очевидною, оскільки такі справи часто-густо пов'язані саме з питаннями порушення гарантій незалежності суддів.

Зокрема, посилання на стст.6, 8 та 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є найпоширенішими під час розгляду справ стосовно відставки суддів. Однак є й інші конвенційні права, які також можуть бути порушені – як щодо потерпілих від несправедливого суду, так і щодо звільнення суддів. Це, наприклад, право на ефективний засіб захисту. Навіть за умови розгляду справи виключно на підставі ст.6 конвенції можна стикнутися з проблемою визнання, чого, власне, стосується порушення

питань незалежності в класичному вимірі справи «Кемпбел і Фелл проти Сполученого Королівства» або неупередженості, як у справі «Пієрсак проти Бельгії». При цьому питання незалежності та неупередженості не є тотожними та синонімічними, хоча і можуть бути дотичними за фактами конкретних справ.

Ці стандарти також окреслені у рішеннях у справах «Бака проти Угорщини», «Рамос Нуньєс де Карвальйо проти Португалії», «Арзу Озпінар проти Туреччини». У цих рішеннях питання незалежності та неупередженості процесу звільнення суддів були тісно пов'язані з наслідками такого звільнення відповідно до ст.8 конвенції (право на приватність). ЄСПЛ не оминув своєю увагою і ст.10 конвенції (право на свободу висловлення поглядів) у рішеннях у справах «Кудешкіна проти Російської Федерації» та «Бака проти Угорщини». Так, право на приватність загалом пов'язується із впливом звільнення на зв'язок судді зі своїм професійним середовищем.

Подібні твердження (щодо порушень стст.6, 8 та 10 конвенції, в двох категоріях справ) розглядалися і в рішеннях у справах стосовно України – «Денісов проти України», «Українська газета «Гривня» проти України» та «Космос Мерітайм Шиппінг компанії» проти України», а також у рішеннях у справах, закритих провадженням у КМРЄ, в яких індивідуальні заходи виконано, – «Совтрансавто-холдинг проти України», «Білуха проти України» та «Салов проти України».

При розгляді таких справ ЄСПЛ брав до уваги значимість незалежності та неупередженості судів для соціального діалогу. Судова незалежність приносить користь усій громаді, суспільству, захищає особу, посилює її можливість реалізувати свої права, а також зміцнює довіру громадськості до судової влади.

Незалежність суду в неускладненому вимірі передбачає, що суд, суддя працюватимуть за стандартами справедливості, неупередженості та будуть захищеними від неналежних зовнішніх чи внутрішніх впливів. Таким чином, судова незалежність створює передумови для віри, що можливість отримати справедливе та рівноправне ставлення з боку закону є

реальною. Власне, таким чином посилюються стимули поважати результати судового процесу та судового розгляду, виконувати рішення та дотримуватися приписів суду.

Чинники легітимності

Безумовно, незалежність і безсторонність належать до чинників, що впливають на змістовний бік легітимності судової влади, її сприйняття такою в суспільстві, а також іншими гілками влади. Такими чинниками, як правило, є:

- зовнішні та внутрішні загрози незалежності суддів;
- прогалини в матеріальному чи процесуальному законі як механізм підризу незалежності судової влади;
- скорочення бюджету чи ресурсів судової системи внаслідок непопулярних рішень;
- загрози при розгляді резонансних справ та справ щодо особливо делікатних питань, пов'язаних із громадською думкою (питання меншин, стереотипів тощо).

Норми-рекомендації РЄ і практика ЄСПЛ наполягають на необхідності обмеження як на законодавчому, так і на інституційному рівні ролі і повноважень органів та посадових осіб, які не належать до судової влади, щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою та статусу суддів поза встановленою Конституцією їхньою компетенцією. Таким чином, знешкоджуються передумови неправомірного впливу на суд, створюються обмеження для втручання в діяльність суду, не допускається порушення принципів незалежності судів і суддів.

Саме тому спеціальними рекомендаціями РЄ є забезпечення незалежної та ефективної роботи рад магістратур, зокрема, за допомогою заходів, спрямованих на деполітизацію процесу відбору чи призначення суддів. Рада Європи рекомендує забезпечити адекватну участь судових органів, обраних у більшості судьями, у відборі, призначенні та кар'єрному просуванні суддів, обмежуючи при цьому надмірне втручання виконавчої чи законодавчої влади в цей процес.

Також у рекомендаціях ідеться і про необхідність обмеження надмірного

(неналежного чи навіть свавільного) втручання виконавчої чи законодавчої влади в питання дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. Особливо – в діяльність дисциплінарних комісій чи інших відповідних органів суддівського управління. Важливим є забезпечення того, щоб через етичні норми діяльності державні службовці поважали авторитет судової влади та утримувалися від неналежної, необ'єктивної чи політично мотивованої публічної критики окремих суддів та їхніх рішень, а також судової влади загалом.

Формування довіри громадськості до судової влади та більш широке визнання її незалежності і неупередженості може також відбуватися, наприклад, шляхом забезпечення прозорості роботи судової влади та її відносин з органами виконавчої та законодавчої влади, а також з боку судової влади чи судів та громадськості, ЗМІ тощо.

Перспективи моніторингу

Наостанок щодо справ, які перебувають на виконанні в КМРС. Справа «Олександр Волков проти України» та інші, а також питання незалежності судів, системи дисциплінарної відповідальності та кар'єри суддів уже розглядалися КМРС у вересні цього року. Однак ці питання, зокрема щодо ефективності діяльності судів, найвірогідніше, КМРС розглядатиме й у грудні 2019 року.

У вересні Комітет міністрів Ради Європи звернув увагу на необхідність перегляду положень ст.375 Кримінального кодексу (на підставі рекомендацій GRECO) та перевірки на відповідність вимогам права РЄ і рішенням ЄСПЛ проекту закону №1008.

У грудні очікується оприлюднення висновку Венеціанської комісії у відповідь на звернення моніторингового комітету ПАРЕ. Ці експертні висновки, вищезазначені норми-рекомендації Ради Європи братимуться до уваги і в процесі нагляду за виконанням зазначених рішень (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/139885-chomu_nezalezhnist_sudovoi_vladi_e_odnieyu_z_klyuchovih_skla.html). – 2019. – 2-11.11).*

Забара Ю., юрист, член Спілки журналістів України

Коліушко І., експерт Центру політико-правових реформ

Зміни до Конституції України від Зеленського: законодавчий популізм чи намагання узурпації влади?

Верховна Рада IX скликання почала свою діяльність з розгляду законодавчих ініціатив президента Зеленського щодо внесення змін до Конституції України. Звичайно, законотворча активність глави держави була активно підтримана новим складом парламенту, який, схоже, у своїй більшості не дуже розуміє, що ухвалює і які наслідки це матиме, в тому числі для їхньої власної долі.

Зміни до Конституції України: все почалося з депутатської недоторканності

Почалося все із законопроекту №7203, внесеного ще президентом Порошенком, який був з ентузіазмом ухвалений одним з перших і вже набув статус закону. Прикриваючись лозунгом «позбавлення депутатської недоторканності від кримінального переслідування», що потребувало внесення змін до Конституції України в ч. 3 ст. 80, народні депутати проголосували за скасування самого інституту парламентського імунітету, тобто забезпечення себе від незаконного втручання у свою депутатську діяльність. І йдеться тут вже не про суспільну думку і «гарантії безкарності»...

Достатньо було ознайомитися з висновком Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя, який розглянув на своєму засіданні 11 липня 2018 року поданий президентом Порошенком як невідкладний проект закону №7203 від 17 жовтня 2017 року про внесення змін до Конституції України, зокрема до ст. 80, та встановив, що згідно з висновком Конституційного суду від 19 червня 2018 року №2-в/2018 цей законопроект відповідає вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону. Проте у пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини вказаного висновку КСУ звернув увагу на те, що, ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності,

необхідно врахувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Водночас КСУ вказав, що він неодноразово наголошував: недоторканність народних депутатів не є особистим привілеєм, індивідуальним правом нардепа, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (висновок від 11 липня 2000 року №2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року №9-рп/99, від 26 червня 2003 року №12-рп/2003).

Такої ж самої думки дотримується і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), яка зазначила, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту (п. 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України в частині недоторканності народних депутатів та суддів, ухваленого Венеційською комісією на її 103-му пленарному засіданні 19–20 червня 2015 року).

Для інформації, згідно з положеннями ч. 4 ст. 482 Кримінального процесуального кодексу України: «Особливості порядку притягнення народного депутата України до відповідальності визначаються Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України та цим Кодексом». А в

ч. 3 зазначено: «Обшук, затримання народного депутата України чи огляд його особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, допускаються лише у разі, якщо Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо». Тепер, після внесення аналогічних змін і до вищевказаних законів, все це стає можливим у повсякденній практиці поліції, СБУ, НАБУ, ДБР, фіскальної поліції (скоро буде створена), Прикордонної служби, Митної служби, Національної гвардії...

Коротко кажучи, з однієї крайності до іншої: з одного боку, новий президент оперативно відреагував на «суспільний виклик» та запропонував народним обранцям ліквідувати гарантії недоторканності, які, по суті, перетворилися на «гарантії безкарності». З іншого – цим самим народні обранці позбавили себе вагомих гарантій парламентської незалежності від впливу влади. Вони, напевне, думають, як і всі попередні влади в Україні, що прийшли назавжди, і їм якісь незаконні впливи зовсім не загрожують.

Зміни до Конституції України: не недоторканністю єдиною

Але на цьому президент і Верховна Рада не зупинилися. У той самий, перший день роботи нової сесії нового парламенту, були проголосовані конституційні звернення Верховної Ради до Конституційного суду про надання висновку щодо відповідності вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону ще семи законопроектів про внесення змін до Конституції України:

- щодо скасування адвокатської монополії (№1013);

- щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро,

призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№1014);

- щодо законодавчої ініціативи народу (№1015);

- щодо уповноважених Верховної Ради (№1016);

- щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№1017);

- щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата (№1027);

- щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№1028).

Зміни до Конституції України: скасування адвокатської монополії

Почнемо з №1013, напевно, єдиного з наведеного списку, який, на наш погляд, є необхідним і несе позитивні зміни для суспільства. Він присвячений ліквідації так званої адвокатської монополії, яка загадково з'явилася в Основному Законі разом зі змінами до Конституції України щодо судової реформи у 2016 році і створила малозрозумілу навіть самим адвокатам систему штучного забезпечення їх роботою, а значить, доходами, і тепер має усі шанси успішно зникнути з нашого життя.

Загалом вважаємо цю ініціативу позитивною, згідно з нею адвокатам залишається виключне повноваження на представництво лише у кримінальних справах. На жаль, якось випала із законопроекту тема представництва адвокатами у Верховному суді. На нашу думку, враховуючи складність питань, які розглядаються в касаційній інстанції, слід було також залишити адвокатам преференцію представництва в цьому органі.

Повноваження президента та Верховної Ради

Наступний законопроект №1014 – «дивний» в частині права президента «утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль

за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах». «Він сприятиме оптимізації повноважень глави держави у сфері утворення незалежних регуляторних органів», – це з тексту пояснювальної записки. По суті, цим доповненням до ст. 106 президенту надається право на створення особливих органів для контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в будь-якій сфері, які підзвітні тільки главі держави та ще й мають право «регулювати». Це вже нагадує створення якоїсь нової паралельної виконавчо-президентської гілки влади в країні.

На тлі цього законопроекту наступний, №1016, про призначення Верховною Радою уповноважених за додержанням Конституції і законів в окремих сферах, виглядає досить «оперетково», як намагання замаскувати посилення президентських повноважень, і несе в собі формально-представницьку функцію без реальних важелів впливу, наприклад: щорічні заслуховування доповідей уповноважених Верховної Ради про стан дотримання Конституції і законів у відповідних сферах...

Таким самим виглядає і законопроект №1028 про право Верховної Ради створювати у межах коштів, передбачених у державному бюджеті, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Здається, у парламенті й без того вдосталь усіляких допоміжних установ та органів – один тільки Інститут з питань законодавства при ВР чого вартує. Але ж, виявляється, замало, хочеться ще. Дивно.

Давно очікувані пересічним громадянином зміни до Конституції України

Але особливої уваги заслуговують давно очікувані пересічним громадянином зміни парламентаризму, покликані покарати ледарів та кнопкодавів з депутатським значком, – це законопроекти №1015 (про надання народу права законодавчої ініціативи), №1017 (про зменшення кількості нардепів до 300), №1027 (пропонує позбавляти нардепів мандата за прогули і кнопкодавство).

Законопроект №1015 визначає, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить народу, президенту, Кабінету

міністрів, народним депутатам. Чудово, народ до списку додали, але з порядком реалізації якось не задалося: «реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України». Процедура не визначена, не виписали. Виходить, що тепер простими законами можна буде регулювати право законодавчої ініціативи, причому не тільки народу, а й інших суб'єктів – президента, Кабінету міністрів і народних депутатів.

Відсутній чисельний показник такого суб'єкту законодавчої ініціативи, як «народ». «Народ» – це скільки? Чи достатньо однієї людини як представника народу для внесення законодавчої ініціативи, чи для цього потрібен мільйон? Незрозуміло... Ну а крім того, тепер можна буде визначити законом, що право законодавчої ініціативи належить, наприклад, 100 депутатам, щоб опозиція не заважала своїми законопроектами. Або що уряд реалізує право законодавчої ініціативи за дорученням президента, щоб чогось непотрібного не накоїв, особливо коли він буде коаліційним і представлятиме інші, ніж президент, партії.

Законопроект №1017 – зменшення кількості членів парламенту до 300. Чому саме до 300? З обґрунтування незрозуміло. Чому 300 депутатів – це оптимізація роботи парламенту, підвищення його ефективності, а інша чисельність – ні?

Дивує також прив'язка до місця постійного проживання. За запропонованими змінами до Конституції України, народним депутатом може бути особа, яка: постійно проживає в Україні не менше останніх п'яти років. Але за тією ж самою Конституцією усі громадяни мають рівні права. Чому, наприклад, особа, яка виїжджала за межі країни на навчання чи працювала там якийсь час, не може бути народним депутатом?

В цьому ж законопроекті зазначено, що Верховна Рада обирається за пропорційною виборчою системою. Але знову, незрозуміло, за якими конкретно правилами. Вказаний лише загальний принцип. Невже так складно додати кілька слів – «з відкритими списками та регіональними округами». Можливо, саме цього й не хочеться допускати, тому і Виборчий кодекс заветований?

Не скорегований з положеннями інших статей Конституції цей законопроект в частині внесення змін до розділу XV «Перехідні положення», де вказується: «Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів». Але, вибачте, у ст. 90 Конституції зазначено: «Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». То що, виходить, у період після наступних виборів не менш як місяць парламенту в нас не буде? І хто буде у цей час «заправляти балом»? Якийсь новостворений президентом регуляторний орган?

Законопроект №1027 – зрозуміло, на що реально спрямований (спрощення процедури звільнення неслухняних та ледачих народних депутатів). Але знову виникають питання до процедурних моментів... Найцікавішим є п. 5: «встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді, тобто голосування народним депутатом замість іншого народного депутата або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України, – з моменту набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту».

Наш погляд, це положення містить забагато оціночних моментів; також незрозуміло, про

яку судову процедуру йдеться і хто, власне, буде суб'єктом такого судового подання: голова ВР, депутат, за якого проголосував інший, голова фракції, журналіст, який зафільмував це дійство? Щодо судової процедури з порядку вирішення такого питання судом, на думку спадає тільки ст. 315 Цивільного процесуального кодексу (Особливий порядок): «у судовому порядку можуть бути встановлені також інші факти, від яких залежить виникнення, зміна або припинення особистих чи майнових прав фізичних осіб, якщо законом не визначено іншого порядку їх встановлення». Але все ж таки здається, що на сьогодні така процедура не передбачена процесуальним законодавством, і в цій частині на нас теж чекатимуть цікаві судово-процесуальні «новели».

Загалом, пропоновані зміни до Конституції України залишають двояке враження. З одного боку, зрозуміло, що вони спрямовані на задоволення очікувань від наданих виборцям обіцянок. Проте, здається, це тільки поверхнєве враження. З іншого боку, прослідковується намагання посилити президентську владу, ослабити засади парламентаризму в країні, і все це супроводжується спеціальними чи, можливо, просто недолугими пробілами в законодавчій техніці їх підготовки (*Пакуч (https://racurs.ua/ua/2458-zminy-do-konstytuciyi-ukrayiny-vid-zelenskogo-zakonodavchyyu-populizm-chy-namagannya-uzurpacyi.html)*. – 2019. – 3.11).

Огречук А., адвокат, глава комитета по процессуальному праву Ассоциации юристов Украины

Судебная реформа состоится, когда суд станет сервисом

Государству стоит сосредоточиться не на количестве судей, а на качестве судебного процесса.

Реформа состоится, когда суд станет сервисом.

Судья из Бостона как-то рассказал мне случай из жизни. На одном мероприятии к нему подошла женщина и сказала: вы вели моё дело и вынесли решение в мою пользу, но я всё равно осталась недовольна. Оказалось, что на процессе судья задавал вопросы только её адвокату, не замечая её саму.

Казалось бы, к чему эти капризы? Судья должен решать спор и выносить вердикт. Но нет. Eye contact, soft skills (визуальный контакт, навыки работы с людьми или межличностные навыки – УП) – это то, чему специально учат судей в Евросоюзе и США. Ведь суд – это сервис. А сервис должен быть приятным и понятным. Стороны платят судебный сбор, а потому вправе получить за него качественную услугу.

В последнее время среди украинских юристов только и разговоров, что о законе 1008, который недавно подписал президент. Стоило ли уменьшать количество судей Верховного суда с 200 до 100? Ответ на этот вопрос, как и на многие другие, лежит в плоскости: «А улучшит ли это качество и эффективность правосудия?»

Я вхожу в Комиссию по вопросам правовой реформы при президенте Украины и занимаюсь направлением судебного процесса, потому что убеждена: именно здесь нам предстоит сделать больше всего работы.

Можно менять количество судей, менять названия судов – но если процесс останется прежним, реформа не состоится.

В Украине уже есть успешные примеры работы с персоналом в традиционных «советских» ведомствах. «Укрпошта» отслеживает, сколько сотрудников здороваются с клиентами. Отлично работают документ-

сервис «Готово», «Шлюб за добу». Почему бы не добавить в этот список суды?

Конечно, никого нельзя заставить улыбаться, приняв закон «Об улыбках». Но государство может взять на себя коммуникацию в этом вопросе.

Нужны тренинги, нужен обмен опытом, и обязательно – общение с зарубежными коллегами. Иностранец может обратить внимание на то, о чём наш судья и не задумался бы.

Например, один европейский судья поразился, что во время гражданского процесса ответчик и истец у нас сидят друг напротив друга. Это позиция конфронтации, а гражданский процесс должен быть настроен на примирение. Чтобы переставить стулья, не нужны законопроекты и миллионы из госбюджета. Но мы зачем-то храним это наследие СССР.

Есть и проблемы, которые можно решить законодательно. Одна из них – развитие в Украине медиации. Суть её в том, что многие дела вообще не нужно доводить до суда, а договориться с помощью третьего лица – медиатора. Приведу пример из собственной практики.

Сильная буря накрыла стоянку новых автомобилей, причинив ущерб на десятки миллионов долларов. Страховая компания предлагала оплатить частичный ремонт машин, владелец склада настаивал на оплате полной стоимости машин. Медиатором выступила известная международная адвокатская фирма.

Почему стороны не хотели доводить дело до суда? Не только потому, что суд – это дольше и дороже. Судебный процесс означает потерю конфиденциальности. А компаниям, зависимым от внешнего рынка, очень не хочется упоминаться в негативном ключе. В нашем случае медиация сработала – и вы не найдёте эту историю в Google.

Добровольно медиация не запустится. Как минимум нужно законодательно обязать суд

информировать стороны о таком способе решения проблемы. Или даже обязать истца и ответчика перед судом хоть раз сходить к медиатору.

Такая норма действует в Великобритании относительно семейных споров. И, опять таки, государство должно сосредоточиться на коммуникации – ведь украинцы почти ничего не знают о медиации.

Нам нужно убрать из законодательства понятие «заведомо неправосудного решения». Критериев для него нет и быть не может – это всё равно что законодательно определять понятие «красивая картина» или «хороший фильм». Сейчас «неправосудные решения» служат инструментом давления на судей.

Но самое главное, на чём должно сосредоточиться государство – это единая телекоммуникационная система в судах. Ежегодно в Украине слушается 5 млн дел. И все документы подаются в бумажной форме.

У нас до сих пор отправляют повестки в суд бумажной почтой. Можно прождать месяц и получить уведомление о невручении письма адресату. Дело о банкротстве может состоять из 30 томов, которые возят машиной из суда в суд.

Есть даже отдельная профессия – секретари, которые сшивают дела.

«Моя цель – свести весь функционал государства до размеров смартфона». Этот пункт предвыборной программы Владимира Зеленского необходим судебной системе, как воздух.

Важная проблема – принудительное исполнение контрактов. Ты отсудил деньги у ответчика – тебе их быстро вернули. Именно это оценивается в рейтинге Doing Business, где Украина плетётся в хвосте. У нас от выигрыша в суде до ареста счетов ответчика может пройти три недели – денег там, естественно, не будет.

Выход – автоматизированный арест активов, который нужно прописать в законодательстве. Когда суд будет подключён к базе всех счетов, арестовать счёт должника можно будет одним нажатием кнопки.

Уже упомянутый европейский судья шутил, что в украинских судах бумага есть везде, кроме туалета. Когда будет наоборот, мы сможем с уверенностью сказать: судебная реформа состоялась (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/11/12/7231695/>). – 2019. – 12.11).

Арсірій Р., суддя Окружного адміністративного суду міста Києва

Електронний суд: рівняння з багатьма невідомими

Перспективи впровадження системи «Електронний суд», яка повинна була запрацювати ще 1 березня 2019 року, залишаються досі невідомими. Врегулювання цього питання потребує не лише кадрових, матеріальних та фінансових ресурсів, але і, насамперед, законодавчого унормування. Саме на це слід звернути увагу парламентаріям при продовженні судової реформи. Можливо, реально оцінивши можливості технічних змін, слід переглянути етапи впровадження ЄСІТС та чітко визначити зони відповідальності залучених у цей процес установ.

Створенням та впровадженням системи електронного судочинства, зокрема і підсистеми «Електронний суд», займаються Державна судова адміністрація України та державне підприємство «Інформаційні судові системи». У грудні минулого року своїм наказом ДСА запровадила експлуатацію Електронного суду у всіх місцевих та апеляційних судах в тестовому режимі. Окружний адміністративний суд міста Києва не став виключенням у цьому процесі. Залучення судів до тестування відбувалось «за замовчуванням» – жодних обговорень, аналізу навантаження, технічної готовності чи наявності відповідних фахівців не проводилось. Кожен досвідчений юрист розуміє: використання в тестовому режимі невідомого програмного продукту не може тягнути за собою будь-яких юридичних наслідків. Більше того, в жодному нормативному акті не визначено, що собою являє «тестовий режим» користування. Незважаючи на це, місцеві та апеляційні суди фактично стали заручниками наказів ДСА України, яка, відповідно до закріплених в Законі України «Про судоустрій та статус судів» повноважень, не повинна в такий спосіб впливати на роботу судів. Дійсно, в зоні її відповідальності – забезпечення належних умов діяльності судів, комп'ютеризація для здійснення судочинства, діловодства, функціонування ЄСІТС тощо. Однак ми наразі спостерігаємо не «забезпечення роботи», а

фактичну зміну організації діяльності судів, яка не має під собою законодавчого підґрунтя.

На сьогодні жодним законом України не передбачено існування такого програмного продукту, як «Електронний суд» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Тому обіцянки відвідувачам судів про спрощення їх спілкування із судами за допомогою Електронного суду – пусті слова.

Натомість, розпочата масштабна робота щодо тестування програмного забезпечення призводить до негативних наслідків у роботі судів. Щодня витрачаються для цього людські ресурси, час та кошти, при цьому від користувачів постійно надходять нарікання на відсутність нормативного врегулювання, постійну зміну технічних процедур, недоліки в роботі програмного забезпечення. Кожен наступний крок до використання електронного судочинства вимагає змін в організації діловодства суду, залучення нових фахівців, організації додаткових робочих місць тощо.

Вже з початком тестування так званого Електронного суду було змінено встановлений раніше рух електронного документу в системі діловодства, і постало питання ідентифікації підписанта процесуального документа. Мова йде про те, що відтепер підпис позивача на позові до суду губиться в прямому сенсі цього слова. Перевірити підпис заявника під час отримання неможливо, адже до суду «електронний» позов надходить з ЕЦП фахівця Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, який, звісно, не є позивачем у справі. У той же час направлення електронних документів електронною поштою з індивідуальним цифровим підписом сторони заборонено листом ДСА України «Про тестування підсистеми «Електронний суд»» №15-27366/18 від 22.12.2018 р. В подальшому така рекомендація викликала суперечності в організації діловодства судів.

Важливо відзначити, що Верховний Суд в тестуванні участі не бере, однак намагається

замістити нормативний вакуум рішеннями у конкретних справах. Наприклад, у рішенні від 6 серпня 2019 року №2340/4648/18 ВС зазначає: «Враховуючи те, що подати документ через систему «Електронний суд» без використання власного електронного підпису неможливо...». А в рішенні від 22 серпня 2019 року в адміністративній справі №520/20958/18 констатує наступне: «Відповідно до листа № інф/М388-19-520/19 від 17 травня 2019 року ДСА України, який міститься в матеріалах справи, станом на 21 грудня 2018 року функціонувала в тестовому режимі підсистема «Електронний суд», «... оскільки на момент подачі звернення позивача з позовом до суду першої інстанції підсистема «Електронний суд» функціонувала в тестовому режимі, то...»). Слід зазначити, що Верховний Суд не розрізняє транспорт спрямування електронних позовів та на заборону ДСА України не зважає, фактично стверджуючи необхідність приймати в роботу все, що надходить в електронному вигляді.

Процитовані вище висновки ВС приймати як норму права неможливо, оскільки вони встановлюють для судів сумнівну процедуру легалізації не перевірених електронних версій документів, поміщених зовні в системи електронного документообігу судів.

Хочу наголосити на тому, що створити норми права рішеннями суду (навіть Верховного) неможливо. Звичайно, кожне конкретне рішення має бути виконане, і позови у безпаперовій формі без електронного підпису позивача судами будуть прийняті до провадження, але це ніяким чином не змінить загальну картину повної неузгодженості реалій, їх опису в рішенні суду та нормативного регулювання.

Так само, як Верховний Суд не може створювати норми права, так і Рада суддів України, на рішення якої посилаються апологети електронного судочинства, не має таких повноважень. Тому й останнє рішення РСУ, в якому йдеться про електронний документообіг (№75 від 20.09.2019 р.), лише «рекомендує» судам приймати позови, залишаючи виконання процесуального законодавства на совісті кожного судді.

На сьогодні слід констатувати, що так звана підсистема «Електронний суд» не має під собою ні технічного, ні нормативного підґрунтя. Серед користувачів та й, певно, серед розробників немає цілісного уявлення про його майбутнє, про склад підсистем, модулів, про функції та принципи роботи, про взаємодію окремих частин та підсистем.

Як стало нещодавно відомо з інтерв'ю експертки з електронного правосуддя Проекту ЄС «Право-Justice», наразі група міжнародних та національних експертів готує стратегію розробки ЄСІТС. Стратегію, яка включає керівні принципи та відповідні плани заходів, планують презентувати вже на початку листопада органам судової влади. І тут логічним буде запитання: а що сталося із попередніми аналогічними документами, розробленими раніше?

Нагадаю, що у 2013 році ДСА, Рада суддів загальних судів та USAID розробили стратегічний план інформатизації судової системи України, яким було передбачено реалізувати проект «Електронний суд». У тому ж році ДСА розроблено Концепцію галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. Трохи згодом своє бачення у цьому напрямку презентувала Громадська організація «Відкрита держава». І це лише частина концепцій, стратегій та презентацій, розроблених протягом останніх 5-7 років за участю кого завгодно, лише не за участю самих суддів. На вищезгадані документи було витрачено людські ресурси, фінанси, однак далі презентацій справа не йшла. Наразі ми знову очікуємо чергову концепцію, яка «врятує суд від паперового обігу». Чи будуть там враховані аспекти щодо нормативного регулювання Електронного суду, численні скарги працівників суду, які тестували підсистему, нарікання сторін процесу на незручності при роботі із системою? Ми не можемо знати вочевидь, але, враховуючи попередній досвід, припускаємо, що цих питань ніхто не вивчав і зворотного зв'язку, принаймні з Окружним адміністративним судом міста Києва, як і з багатьма нашими колегами, ніхто не встановлював.

При цьому відсутні будь-які дані про результати інформатизації в інших сферах нашої держави – медицині, освіті, будівництві. Чи досягнуто розрекламованих переваг при впровадженні новітніх технологій, наприклад, при обліку пацієнтів у лікарнях? Які труднощі при експлуатації електронних систем виникали? Цілком можливо, що виявлені помилки впровадження слід врахувати в роботі ЄСІТС.

Ми не можемо розглядати впровадження Електронного суду відірвано від процесів, які паралельно відбуваються в державі. В Україні вже понад двадцять років діє Національна програма інформатизації. Саме в її рамках проводяться всі заходи, направлені на впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в органах державної влади, а також соціально-економічній, екологічній, науково-технічній, оборонній та інших сферах.

Окружний адміністративний суд міста Києва розуміє необхідність якнайширшого впровадження новітніх технологій. Однак вони не повинні ускладнювати існуючі процеси, створювати додаткову відповідальність за процесуальну неунормованість для суддів та

працівників суду, а повинні бути доступними для сторін та зменшувати їхні витрати при зверненні до суду.

При впровадженні найновітніших технологій в судовій владі слід розуміти, що первинним у судочинстві є Конституція України та процесуальний закон. Будь-які відступлення від керівних положень цих документів робить судівництво слабким перед критикою широкого кола громадськості. Намагаючись примусити суддю діяти всупереч діючому процесуальному закону у такій прогресивній справі, як впровадження електронного документообігу, чи можна бути впевненим, що той самий закон не буде знехтуваним і в менш прогресивних справах?

У кінцевому рахунку електронне судочинство має бути не просто ще одним додатком у смартфоні поряд з іграшками, а дієвим інструментом – частиною системи правосуддя. Тому і відношення розробників до впровадження електронної системи має бути серйозним та відповідальним, викликати довіру, а не занепокоєння (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/154125-elektronniy-sud-rivnyannya-z-bagatma-nevidomimi>). – 2019. – 7.11).

Гольник Л., суддя Октябрського райсуду Полтави, лауреат міжнародної премії Blueprint for Free Speech

Судова реформа в ручному режимі

30 жовтня Володимир Зеленський видав указ щодо добору кандидатів для здійснення президентом України призначення членів Вищої ради правосуддя.

Попередній указ подібного спрямування побачив світ 10 червня.

Створена на його підставі комісія провела конкурс. Я брала в ньому участь і можу стверджувати, що за формою, крім окремих неістотних моментів, відбувався він чесно й прозоро.

Документи на участь у конкурсі подали 63 особи. Вакансій було дві. До етапу співбесіди комісія допустила 49 претендентів. Двоє самостійно відкликали заяви про участь у відборі. Відтак конкурс склав 23 людини на місце.

Вибирати було з кого: співбесіди проходили судді та їхні помічники, адвокати, науковці, колишній народний депутат, детектив НАБУ.

Чомусь «технічні проблеми» завадили трансляції спілкування претендентів із членами конкурсної комісії, хоча відеозапис проводився.

Я співбесіди не пройшла. У нерівне становище з іншими конкурсантами мене поставила кляуза, надіслана комісії головою суду Струковим, який переслідує мене за викриття корупційного злочину.

Розумію, що членів комісії, необізнаних із ситуацією, міг надзвичайно спантеличити «рекомендаційний лист» з місця роботи. З маніпулятивними твердженнями, що не лише членом ВРП, але й суддею не може бути «особа з такими моральними, професійними та особистісними якостями».

6:4 на користь недоброчесних і сумнівних

Комісія обрала 10 осіб, яких рекомендувала для проходження спеціальної перевірки. Список породжував надії, але й викликав запитання.

Ще на початку співбесід громадськість оприлюднила свої висновки стосовно претендентів.

Відомі й впливові організації – Автомайдан, Центр протидії корупції, Фондація DEJURE та Transparency International Ukraine – підготували детальні аналітичні довідки про всіх кандидатів.

Значною мірою їхні висновки збігалися з результатами дослідження, проведеного експертами організації ЧЕСНО. Фільтруй суд!

Попри застереження з експертного середовища конкурсна комісія віддала перевагу шести персонам, що були марковані як «кандидати, яким не місце у ВРП», або ж як «ті, до кого є запитання» (переважно через невідповідність набутого майна і фінансів офіційним заробіткам).

Спеціальна перевірка скорегувала результати роботи конкурсної комісії. Фінальний шорт-лист містив тільки два сумнівних прізвища.

Замість них президент мав можливість обрати когось із чотирьох кандидатів, які не мали жодних застережень від профільної громадськості. Це були:

Роман Брегей – суддя Кіровоградського окружного адміністративного суду, відомий своєю безкомпромісною боротьбою за права суддів та їхню дійсну незалежність;

Роман Маселко – адвокат Небесної сотні та гроза для суддів Майдану, член Громадської ради доброчесності, колишній очільник Ради громадського контролю при НАБУ;

Павло Пархоменко – суддя та голова Бахмацького районного суду Чернігівської області, знавець практики Європейського суду з прав людини, переможець конкурсу «Честь року» за результатами відкритого голосування глядачів Телеканалу 24;

Віктор Фомін – суддя Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області, який за президентства Порошенка був відряджений до Солом'янського райсуду Києва та швидко зумів налаштувати проти себе владу, санкціонуючи слідчі дії детективів НАБУ в корупційних розслідуваннях щодо топ-посадовців: народних депутатів Олега Ляшка, Ігоря Мосійчука та

Борислава Розенблата, заступника голови СБУ Павла Демчини. Саме Фомін арештовував майно сина міністра МВС Арсена Авакова й передавав в управління АРМА арештоване майно Одеського аеропорту.

«Непоняткі» наприкінці конкурсу

Голова конкурсної комісії Володимир Сущенко, видатний правник, науковець, який обирався членом Керівної ради Світового Конгресу українських юристів, лауреат Всеукраїнського конкурсу «Юрист року» та Почесної відзнаки Асоціації правників України «За честь і професійну гідність», зіштовхнувся з тим, що результати проведеного відбору «замовників» не зацікавили.

Попри те, що президентський указ вимагав, аби список рекомендованих на призначення кандидатів опинився на столі глави держави не пізніше наступного робочого дня після завершення конкурсу, очільник комісії ніяк не міг домовитися з керівником Офісу президента про зустріч.

Володимир Сущенку довелося публікувати перелік фіналістів у соціальній мережі Фейсбук та привертати увагу ЗМІ до несподіваної проблеми.

4 вересня комісія визначила кандидатів, які рекомендуються для призначення президентом України. 30 вересня Володимир Зеленський видав відповідний указ. Висновками громадськості було знехтувано. Гарант Конституції та законності заповнив тільки одну вакансію, вибравши кандидатку з числа тих, «яким не місце у ВРП».

Дотепер існувало сподівання, що друге вільне місце за квотою президента займе людина з незаплямованою репутацією. Хтось із чотирьох, яким довіряє суспільство.

В Офісі президента вирішили інакше. Без пояснення причин результати попереднього конкурсу анульовані. Оголошено новий добір.

При цьому скасовувати указ про призначення членом ВРП Оксани Блажівської глава держави не став.

Виглядає так, що робота комісії під головуванням Сущенка задовольнила Зеленського рівно наполовину. Поміж фіналістів,

хоча було з кого обирати, не виявилося такого, чий професіоналізм, репутація, принциповість задовольнили б президента.

І повторний конкурс буде проведено іншим складом комісії, який, певно, й приведе до фінішу того єдиного, чия кандидатура не викличе заперечень Банкової.

Чому це важливо

Проголосований монобільшістю законопроект щодо діяльності органів суддівського врядування наділяє ВРП надзвичайними повноваженнями. У разі підписання президентом закону вона зможе керувати всією судовою системою.

Тому й відбувається залаштункова боротьба за формування «правильного» складу суду над суддями.

Водночас у складі ВРП для її самоочищення має бути створена за участі іноземних фахівців етична комісія. Якщо остання діятиме рішуче й незалежно, на допомогу невидимим ляльководом прийде сумнозвісний Окружний суд міста Києва. Він переглядатиме рішення і Вищої ради правосуддя, і Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Гірко констатувати, але те, що відбувається, дуже нагадує схеми, котрі колись вибудовував Андрій Портнов. Із квітня 2010 і до кінця лютого 2014 року він обіймав посаду керівника Головного управління з питань судоустрою Адміністрації президента Віктора Януковича.

«Знешкодження» Верховного суду України шляхом передачі його повноважень вищим спеціалізованим судам, масова експансія «донецьких» мантиєносців у ключові суди країни, сходження на Олімп татькових, емельянових й інших торгівців кривосуддям – сумнівні «надбаня» тих часів.

Здавалося, вороття в минуле не буде. Страшну ціну сплатив народ, щоб усунути від влади її безтямного узурпатора.

Пане президенте, надто багато людей повірили Вам, аби втратити шанс на кардинальну зміну ще на старті. Судова реформа є ключовою, вона відкриє шлях і інвестиціям, і глобальній модернізації країни.

Ви не є фахівцем у правничій сфері, тому змушені дослухатися до думки своїх радників.

На жаль, не лише я швидко переконалася, що ті, кому Ви наразі довіряєте, дбають не про інтереси держави.

Підпорядкувати судову систему «сірим кардиналам» просто. Достатньо оповити шовковими путами членів ВРП і суддів ОАСК. А далі смикай за ниточки – і зможеш зробити покірним своїй волі ледь не кожного суддю. А отже й отримати потрібне рішення в будь-якій судовій справі.

Таце шлях до прірви. Зусилля уряду технократів, команди нового Генпрокурора, перезапущеної НАЗК можуть бути зведені нанівець тими, хто контролюватиме судову систему.

Володимире Олександровичу, женіть від себе тих, хто обіцяє Вам легкі рішення

складних проблем. Тих, хто заради швидкого пропагандистського ефекту й ілюзії змін здатен згубити майбутнє. Тих, хто відсікає від Вас справжніх фахівців – незручних, категоричних, непоступливих, і поволі занурює Вас у «теплу ванну» обнадійливих рапортів про досягнення.

Країні потрібен примат закону і незалежний суд як його оборонець, а не слухняні прислужники в мантиях. Вони обслуговуватимуть президентську вертикаль, поки глава держави почуватиметься сильним, але перебіжуть у протилежний табір, щойно відчують появу нового господаря.

Доведено Порошенком та ОАСК (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/11/4/7230905/>). – 2019. – 4.11).

Невядомский Д., судья в отставке, советник председателя Конституционного Суда Украины С. Шевчука

Съезд судей Украины: тест на независимость

Целью созыва внеочередного XVII Съезда судей Украины было избрание трех судей Конституционного Суда Украины. Ведь в сентябре закончились полномочия судей Натальи Шапталы, Михаила Запорожца и Михаила Гультая. Также необходимо было избрать двух членов в Высшую квалификационную комиссию судей Украины.

И если конкурс в КС породил серьезную борьбу как в кулуарах, так и на открытой части мероприятия, то, учитывая практически решенный вопрос с перезапуском ВККСУ в связи с принятием закона 1008 (осталась подпись президента), конкурс в ВККСУ если и не был формальным, то, скажем так, не таким значимым.

Съезд продемонстрировал, что судейское сообщество – это все еще живая материя, хотя в достаточной степени архаичная и закостенелая.

Мы все, от генерала до солдата – продукты одной общественной формации, одной государственной системы. Ордынской. В народе ее называют проще – «совок». Главной ценностью и средоточием которой являются интересы правящей группы, а права индивидов приносятся в жертву.

Отсюда сакральное поклонение власти и тем, кто эту власть в конкретный исторический период олицетворяет.

Так сложилось исторически на этих территориях. У Шумпетера это называется цивилизационной колеей. И выскочить из этой колеи, чтобы попасть в другую, невероятно трудно, поскольку с течением времени эта колея только углубляется и укрепляется, а ее строительными материалами являются аксиологические факторы: культура, менталитет, религия, восприятие и оценка исторических событий.

В истории человечества таких примеров было всего несколько, и связаны они были с глобальными и разрушительными процессами.

Исходя из этого, говорить о том, что в результате Майдана и последующей оккупации части нашей территории, тесно связанной с конфликтом на Донбассе (в таких случаях дрова всегда местные, а спички – агрессора), Украина смогла выскочить из ордынской колеи, не приходится.

Все так же органы государственной власти формируются на основе клановости и

протекционизма. Но в отличие от ордынства российского типа, наш доморощенный не обладает такой безальтернативностью.

Здесь свою роль также играет исторический аспект, поскольку на этой территории сакральность и стабильность власти регулярно поддаются электоральным испытаниям. Граждане относятся к власти с пиететом, но как только эта власть начинает нарушать баланс интересов и теряет чувство реальности, происходит бунт.

К сожалению, незрелость нации и цивилизационная колея не позволяют превратить бунт в полноценную Реконквисту и направить его в созидательное русло.

Как правило, результатами гражданского акта пользуются заинтересованные олигархические кланы, транснациональные корпорации и целые иностранные государства. Но при этом, каждый новый выгодоприобретатель находится под постоянной угрозой революции.

Судебная власть формируется и функционирует по тем же самым правилам, и это естественно и логично. Не может одна из ветвей власти быть структурно отличной от других.

Судебная система реформировалась на протяжении всего периода украинской государственности и по принципу «переставления кроватей», и по принципу «смены девочек». Но, видоизменяясь косметически, фундаментально и структурно она оставались прежней. Как и все украинское государство. Как и все общество.

Реформаторы не понимали или не способны были понять, что любое реформирование только укрепляло систему, адептами которой сами реформаторы и являлись.

Филатовская реформа из этой же оперы. Судебная система просто мимикрировала под новые условия, как мимикрирует организм под изменившиеся климатические условия: в судейской популяции появились новые виды судей: активисты, спикеры, блогеры, борцы, коммуникаторы. Но стержень системы не изменился.

Последний внеочередной Съезд судей прошел по такому же сценарию, что и

предыдущие, и его смело можно было записать в большой минус, если бы не одно «но».

Выступая перед делегатами, я заявил о том, что решение Совета судей, которым половина кандидатов, в том числе и я, была отсеяна от участия в конкурсе на должность судьи КСУ, является своевольным и дискриминационным, поскольку исключительно Съезд как наивысший орган судейского самоуправления обладает такими полномочиями, а не его исполнительный орган.

Я призвал делегатов защитить свое право избирать и быть избранными, сообщив им, что обратился с соответствующим иском в суд. Безусловно, мое выступление имело негативный фон, поскольку вновь окунало слушателей в жесткую, нематричную реальность и требовало активных «неформатных» действий, призывало покинуть зону комфорта.

Увы, судьи, устав от ежедневных угроз и вызовов, оказались к этому не готовы. Их желание проявить справедливость и принципиальность наталкнулось на негативный жизненный опыт.

Процесс выхода из матрицы – болезненный, он не вызывает позитивных эмоций, и раздражитель автоматически получает негативный feedback.

Однако мой призыв к делегатам все же сделал свое дело. Накануне Съезда, активисты заявляли о том, что уже знают согласованных ДО Съезда победителей конкурса в КСУ. Такие же слухи ходили и в юридической среде. При этом среди «согласованных» не звучало имя Галины Юровской, судьи в отставке, посвятившей себя работе в Национальной школе судей. Доводилось слышать о ней от слушателей и других тренеров НШСУ много позитивных отзывов.

Выступление Галины Юровской на Съезде было построено на контрасте с моим: как судья, долгое время находящаяся в отставке, не попавшая в жернова последней, самой brutальной по форме, реформы, она светилась оптимизмом и жизнерадостностью. Именно этих чувств и ощущений сейчас так не хватает судьям. И именно это привлекло делегатов на ее сторону. Причем привлекло безвозмездно.

Зная кухню этих Съездов, я с полной уверенностью могу заявить, что такой выбор делегатов был своеобразной декларацией независимости судей, продемонстрировавшей их способность мыслить и сопротивляться навязанным активистами и властью нарративам. И это хороший сигнал для всего общества.

Галине Юровской я хочу пожелать не погрузиться в то болото, в котором погряз Конституционный Суд сейчас, и не деградировать как специалист и просто хороший человек.

Coming soon (*Украинская правда* (<https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/11/1/7230663/>), – 2019. – 1.11).

Езеров А., судья Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, к.ю.н., доцент

Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ

За результатами конституційного провадження як за конституційними поданнями і зверненнями, так і за конституційними скаргами КСУ видає акти, які дають підставу захистити конституційне право особи, порушене внаслідок застосування судами загальної юрисдикції закону, визнаного неконституційним (конституційним).

Якщо до ухвалення нових процесуальних кодексів 2017 року та впровадження інституту конституційної скарги реалізація рішень КСУ полягала лише у застосуванні юридичних позицій КСУ в інших справах, то натеper починає формуватися практика реалізації рішень КСУ через правовий механізм перегляду судових рішень за виключними обставинами. Центральним моментом тут є реалізація рішення по скарзі саме в справі скажника, тобто у справі, судові рішення в якій стало підставою для подання конституційної скарги.

Тому переважна цінність конституційної скарги для особи визначається можливістю ініціювати перегляд справи за виключними обставинами після ухвалення рішення Конституційним Судом. Інститут конституційної скарги не є життєздатним, якщо не знаходить своє продовження в механізмі перегляду судових рішень за виключними обставинами. Особа, яка виграла процес за конституційною скаргою, не отримує від самого лише визнання оскаржуваного положення закону неконституційним відновлення своїх прав, якщо не буде переглянуто в порядку

загальної юрисдикції судові рішення, яке стало підставою звернення до КСУ.

Згідно з п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, така як встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане. Аналогічні положення містяться в ст. 320 ГПК та ст. 423 ЦПК.

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи внаслідок застосування у його справі положень закону, які не відповідали Конституції України. Отже, йдеться про надання заявнику права на застосування інституту *restitutio in integrum* (з лат. «повернення сторін до первісного юридичного стану») після ухвалення рішення КСУ.

Тому особа, справу якої було вирішено на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. І суд має керуватися конституційним принципом, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед, щодо питань, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Саме тому держава має забезпечити для людини, яка зазнала несправедливості, ефективне поновлення її прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд, зважаючи на рішення КСУ, матиме змогу переглянути справу відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією (або без застосування закону, який з Конституцією не узгоджується), а отже людині буде надана практична та ефективна можливість на здійснення справедливого судового розгляду.

Ні науковці, ні суди загальної юрисдикції поки що не сформували єдину позицію в цьому питанні. Судді збиралися з науковцями на круглі столи з цього приводу і у Конституційному Суді, і у Верховному Суді. Аналіз доктринальної та судової практики з цього приводу показує, що наразі превалює розуміння частини 2 ст. 152 Конституції як відсутності «зворотної сили» рішень КСУ.

Так, приміром, у справі №575/208/17 колегія суддів Верховного Суду зауважує, що «на дату ухвалення цієї постанови положення частини другої статті 26 Закону №1404-VIII визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 15.05.2019 № 2-р(II)/2019 у справі за конституційною скаргою ОСОБА_2 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення). На стадії касаційного перегляду судових рішень суд касаційної інстанції не може перевіряти, чи правильно суди попередніх інстанцій застосували положення, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень. Тому при ухваленні цієї постанови суд касаційної інстанції не брав до уваги зазначене Рішення Конституційного Суду України.

Однак, відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, вказане рішення Конституційного Суду України може слугувати підставою для перегляду судових рішень в цій справі у зв'язку з виключними

обставинами. Подібні висновки викладені у постанові Верховного Суду 24.07.2019 у справі №812/1266/17».

Отже, Верховний Суд в цьому випадку прямо зазначив про невзяття до уваги рішення КСУ, обґрунтувавши це неможливістю перевіряти правильність застосування судами попередніх інстанцій положень, зокрема матеріального права, в редакції, яка діє на дату касаційного перегляду судових рішень.

У справі №823/1404/18 (щодо розгляду заяви про перегляд справи за виключними обставинами у зв'язку з визнанням неконституційним словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на ЧАЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю) суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що вимога ч. 3 ст. 59 Закону №796-XII щодо участі у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та військових навчаннях лише під час проходження дійсної строкової служби втратила чинність з 25 квітня 2019 року, тому суд, з метою ефективного захисту прав, свобод, інтересів позивача вважає, що слід застосувати ч. 2 ст. 9 КАС України і зобов'язати відповідача здійснити перерахунок пенсії по інвалідності, відповідно до ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року), саме з 25 квітня 2019 року.

При цьому у справі №804/3790/17 Верховний Суд дійшов висновку, що нарахування виплат з дати ухвалення рішення КСУ є виходом за межі позовних вимог. У цій постанові

Верховний Суд наголосив, що «за загальним правилом рішення Конституційного Суду України змінює законодавче регулювання лише для правовідносин, що матимуть місце з дати ухвалення рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням. Пунктом 3 резолютивної частини вказаного Рішення КСУ визначено, що положення частин третьої, десятої статті 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII, які визнані неконституційними пунктами 1, 2 резолютивної частини цього Рішення, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. Таким чином, дія частини третьої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року №192-VIII втратила чинність 4 грудня 2018 року. Спірні правовідносини між сторонами виникли щодо недоплати позивачу суддівської винагороди за період з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року. За таких обставин Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки такі виникли до прийняття вказаного Рішення Конституційного Суду України, а останнє не містить положень, які б поширювали його дію на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності.

Отже, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, дійшов законного та обґрунтованого висновку, що ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 не є підставою для скасування постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року за виключними обставинами. Доводи позивача про те, що постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року у справі №804/3790/17 за виключними обставинами слід переглянути з 4 грудня 2018 року – дати ухвалення Конституційним

Судом України свого рішення, є безпідставними, оскільки вказана дата знаходиться поза межами періоду дії спірних правовідносин (з 1 січня 2017 року по 31 травня 2017 року), що виключає перегляд вказаної постанови суду першої інстанції у зв'язку з виключними обставинами. Продовження існування стану порушення прав, свобод чи інтересів позивача й після ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 4 грудня 2018 року №11-р/2018 може бути підставою для звернення до суду з відповідним позовом задля їх захисту, однак такі обставини в жодному разі не можуть слугувати підставою для перегляду судового рішення за виключними обставинами, оскільки спірні правовідносини в такий період часу не були предметом судового розгляду.

До того ж частиною шостою статті 361 КАС України передбачено, що при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. З огляду на вказану норму безпідставними є й доводи позивача про те, що суду слід було вийти за межі позовних вимог з метою захисту його порушених прав, свобод чи інтересів. Враховуючи наведене, Верховний Суд не встановив неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні оскаржуваних судових рішень і погоджується з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про відсутність підстав для задоволення зави про перегляд за виключними обставинами постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 3 липня 2017 року».

Така практика дає підстави для пошуку саме законодавчих шляхів розв'язання цієї проблеми. Тож існує нагальна потреба такого доповнення до процесуальних кодексів (ст. 361 КАС/320 ГПК/423 ЦПК) частиною 7 (для КАС, частиною 6 – для ГПК і ЦПК) такого змісту: «При перегляді судового рішення за виключними обставинами на підставі п. 1 ч. 5 (ч. 3 для ЦПК і ГПК) цієї статті суд, що

переглядає судові рішення, не застосовує визнані неконституційними положення закону, іншого правового акту, застосованого судом при вирішенні справи, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії та юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України у відповідному рішенні КСУ».

Це питання можна вирішити в законопроекті щодо удосконалення інституту конституційної скарги, який запропонований Постійним представником парламенту у КСУ О.В. Совгирею та зараз активно обговорюється.

При цьому повним та ефективним цей механізм стане лише при законодавчому унормуванні порядку відшкодування завданої

неконституційним законом шкоди, як того вимагає ч. 3 ст. 152 Конституції.

Тому, попри перспективну дію рішень Конституційного Суду України, людині має бути надано можливість розгляду її справи на підставі закону, що відповідає Конституції та дає право на справедливе вирішення спору, що є основною метою правосуддя. Однак інститут перегляду за виключними обставинами (та й практика його застосування) не забезпечують при нинішньому законодавчому регулюванні повною мірою ефективного поновлення в правах (*Судебно-юридическая газета.Блог* (<https://sud.ua/ru/news/blog/153161-konstitutsiyna-skarga-i-viklyuchni-obstavini-dlya-pereglyadu-sprav>). – 2019. – 31.10).

Марусяк О., експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ

Влада народу, або Референдум як спосіб зняти відповідальність

Тема референдуму знову перебуває в центрі уваги політичного життя країни. Ідея ухвалення народом стратегічно важливих рішень замість представників, ним же обраних, видається вкрай спокусливою пропозицією для будь-якого політика, оскільки референдум дозволяє зняти з себе тягар політичної відповідальності за ухвалення завідомо непопулярних чи контраверсійних рішень, апелюючи до верховної волі народу як єдиного джерела влади в Україні.

Чому закон про референдум – важливий?

Участь у всеукраїнському та місцевому референдумах – конституційне право кожного громадянина України (ст. 38, 70 КУ). Але сьогодні українці фактично позбавлені можливості реалізувати його – закону, який би регулював питання референдуму (п. 20 ч. 1 ст. 92), на сьогодні все ще немає. Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року був визнаний неконституційним минулого року, а нового закону Верховна Рада попереднього скликання так і не ухвалила. Наразі у парламента є реальний шанс ухвалити

закон про референдум та створити реальний механізм цієї форми народовладдя. Однак одна справа – передбачити право на народне волевиявлення через референдум, а зовсім інша – завершити регулювання практичної сторони реалізації цього права, гарантованого Конституцією.

Цікаво, що Конституція не просто передбачає можливість проведення референдуму як одну з форм безпосередньої демократії. Закон визначає основні засади та параметри референдуму, вийти за рамки яких неможливо. Відповідно до Конституції, тільки всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України (ст. 73), а також про затвердження вже ухвалених Верховною Радою змін до Розділів I, III та XIII Конституції України (ч.1 ст. 156). З першого питання референдум призначає Верховна Рада (ч. 1 ст. 72, п. 2 ч. 1 ст. 85), а з другого – президент (ч. 1 ст. 72, п. 6 ч. 1 ст. 106, ч. 1 ст. 156). Окрім того, Конституція не допускає проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Чи має право народ самостійно ініціювати проведення всеукраїнського референдуму?

Так, Конституція надає таку можливість. У цьому випадку референдум проголошується президентом України (п. 6 ч. 1 ст. 106) на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу. Але за умови, що підписи для призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100000 підписів у кожній області (ч. 2 ст. 72). Окрім того, за зверненням президента або щонайменше 45 народних депутатів України Конституційний Суд може дати висновок про конституційність будь-яких питань, які виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ч. 2 ст. 151).

На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення – такі, вирішення яких впливає на долю всього українського народу (рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року).

Однак питання проведення за народною ініціативою всеукраїнського референдуму щодо ухвалення законів – досить спірне та дискусійне з погляду Конституції. Так як норми, які стосуються процесу ухвалення законів, розміщені в основному в іншому розділі Конституції (Розділ IV. Верховна Рада України), що визначає правовий статус парламенту. Саме Верховна Рада названа єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 76), до повноважень якого належить питання ухвалення законів (п. 3 ч. 1 ст. 85, ст. 91).

Ухвалення законів на референдумі

Ухвалення нових законів у позапарламентський спосіб породжує ряд юридичних проблем і запитань.

По-перше, яким буде співвідношення законів, ухвалених на всеукраїнському референдумі, та законів, ухвалених Верховною Радою і підписаних президентом в межах загальної процедури (ст. 94)? Чи має Верховна Рада право з часом скасовувати або змінювати закони, ухвалені на всеукраїнському референдумі, чи, навпаки, – закони, ухвалені на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, можуть бути змінені або скасовані лише наступним

всеукраїнським референдумом з цього ж питання?

Як бачимо, ухвалення нових законів на всеукраїнському референдумі породжує безліч юридичних запитань стовно результатів такого референдуму, на які Конституція не може дати однозначної відповіді.

Доцільно також згадати позицію Конституційного Суду в Рішенні від 16 квітня 2008 року з цього приводу: «народ, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією». Тому без відповідних змін до Конституції, питання про ухвалення нових законів на всеукраїнському референдумі краще все-таки не порушувати.

По-друге, ухвалення нових законів на референдумі ставить під сумнів саму законодавчу функцію парламенту загалом та народних депутатів зокрема. В такому випадку, навіщо взагалі потрібна Верховна Рада, якщо народ самостійно може ухвалювати та змінювати будь-які закони?

В умовах нестабільної демократії в Україні, а також через триваючу агресію Російської Федерації проти України, такий спекулятивний підхід до референдуму в Україні може стати реальною загрозою для конституційного ладу держави, її незалежності, суверенітету та територіальної цілісності з усіма відповідними наслідками.

Окрім того, Конституція України взагалі не містить положень про консультативні референдуми (дорадче опитування громадян України з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення), а тому будь-які результати такого народного волевиявлення, одержані через референдум, будуть обов'язковими й не вимагатимуть затвердження з боку будь-яких інших органів державної влади (Рішення Конституційного Суду України від 05 жовтня 2005 року та від 16 квітня 2008 року). Отже, саме на народ

України в такому разі покладається повна політична відповідальність за ухвалення певного рішення.

По-третє, логіка проведення референдуму за народною ініціативою суттєво відрізняється від проведення інших типів референдумів через специфіку самого процесу підготовки законів. Якщо, у випадку затвердження вже готових змін до Конституції України, на референдум виноситься документ, попередньо розглянутий та ухвалений парламентом, то на якому етапі референдуму за народною ініціативою і яким чином має з'явитися готовий текст документа, щодо якого громадяни і будуть здійснювати волевиявлення?

Очевидно, що остаточний текст законопроекту, за який пропонується проголосувати «так» або «ні», має з'явитися не просто до проголошення всеукраїнського референдуму, а ще до самого початку зборів підписів за проведення такого референдуму! Причому протягом усього процесу підготовки та проведення референдуму (який явно не є одноденним дійством, а потребує складної послідовної та поетапної підготовки) у законопроект буде неможливо внести будь-які зміни (навіть найменші виправлення!). В протилежному випадку отримаємо інший проект закону, ніж той, що вносився спочатку, а отже, увесь процес підготовки необхідно знову починати з нуля.

Варто згадати, що будь-який законопроект відповідно до Регламенту Верховної Ради проходить довгу і складну послідовну процедуру розгляду та голосувань на засіданнях відповідних комітетів та пленарних засіданнях Ради в трьох читаннях (будь-який якісний законопроект принаймні). Під час обговорень та голосувань неодмінно виникають поправки, корегування та уточнення, які суттєво змінюють текст законопроекту. Через це нерідко первісна редакція законопроекту суттєво відрізняється від тієї, яку парламент ухвалив. Та й така редакція не завжди остаточна, оскільки президент може скористатися правом вето і повернути законопроект у парламент зі своїми пропозиціями та зауваженнями.

Референдум для скасування чинного закону

Однак варто наголосити, що Конституція не забороняє ініціювання всеукраїнського референдуму щодо скасування вже чинного закону, ухваленого Верховною Радою. Цілком зрозуміло, що такий підхід до референдуму менш популістичний, і, крім того, сам процес підготовки та проведення референдуму вже не вимагатиме такої клопіткої та скрупульозної роботи з розробки готового законопроекту (як під час підготовки референдуму щодо прийняття нового закону). Питання, яке висувається на такий референдум, можна сформулювати досить просто і лаконічно: «Чи підтримуєте ви скасування Закону України «Про...»?». На такий референдум можна також винести питання про скасування частини закону («Чи підтримуєте ви скасування статей... Закону України «Про...»?») або окремих змін до нього («Чи підтримуєте ви скасування Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про...»?»).

А що у сусідів?

Цікаво, що зарубіжна конституційна практика також послідовно дотримується такого підходу. У більшості країн Європи предмет референдуму чітко окреслений у конституції, а практика проведення законодавчих референдумів малопоширена. Якщо вона і присутня, то такі референдуми мають переважно консультативний характер або ініціатива належить здебільшого органам влади, а не виборцям. Тому результати референдумів все одно вимагають ухвалення рішень відповідних органів.

Законодавство більшості європейських країн частіше закріплює проведення референдуму, як одну із стадій процесу внесення змін до конституції (Австрія, Данія, Естонія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Словенія, Швеція тощо). Можливість проведення конституційних референдумів за народною ініціативою існує лише в Італії, Латвії і Литві. А от повне або часткове скасування законів («народне вето») передбачене в законодавстві Албанії, Італії, Латвії, Ліхтенштейну, Швейцарії та окремих штатів США.

Отже

Таким чином, Верховній Раді дійсно слід ухвалити закон про всеукраїнський референдум, однак він не може виходити за рамки відповідних положень Конституції України. На референдум виносяться питання загальнодержавного значення, але його проведення за народною ініціативою щодо ухвалення нових законів – досить дискусійне з погляду Конституції через юридичні наслідки та можливі загрози реалізації результатів такого референдуму.

Натомість ініціювання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо скасування вже чинного закону України, окремих його положень або чинних змін до нього не суперечить Конституції, і такий референдум буде оптимальною формою здійснення народовладдя, яка дійсно сприятиме розвитку демократії в Україні (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874015-vlada-narodu,-abo-referendum-yak-sposib-znyati-vidpovidalnist>). – 2019. – 13.11*).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Чилі

Депутаты Национального конгресса Чили 15 ноября согласовали дорожную карту по разработке новой конституции для страны. Текст соглашения с перечислением конкретных шагов выложил на своей странице в Twitter председатель Сената Хайме Кинтана.

«Сегодня исторический день для Чили. На протяжении трех десятилетий неоднократно предпринимались попытки изменить конституцию», – написал сенатор в сообщении.

Согласно принятому соглашению, в апреле 2020 года в стране будет проведен референдум, на котором гражданам Чили зададут два вопроса: «Вы поддерживаете принятие новой конституции?» и «Кто должен разработать новую конституцию – Учредительное собрание или Смешанное учредительное собрание?».

Стоит отметить, что в Учредительное собрание войдут только те, кого выберут граждане для составления новой конституции. В Смешанном учредительном собрании также будут участвовать парламентарии.

Ранее сообщалось, что оппозиция выступила единым фронтом за принятие новой конституции. С соответствующим заявлением выступили все оппозиционные партии парламента, которые вместе составляют большинство в Национальном конгрессе. В Чили долгое время происходили массовые акции протеста с требованиями новой конституции, которые перерастали в беспорядки (*ИА REGNUM <https://regnum.ru/news/polit/2779178.html>*). – 2019. – 15.11).

Ірак

Иракская конституция будет полностью пересмотрена, обновленный вариант вынесут для утверждения на всенародный референдум. Об этом сообщил в понедельник заместитель председателя Совета представителей (парламента) Ирака Башир Хаддад, передает издание *Şafak News*.

«Поправки в основной закон страны будут внесены впервые с момента ее написания в 2005 году, – сказал он. – Это важный аспект

в нынешней чувствительной для страны ситуации, и хотя действующая конституция считается хорошей в мировом масштабе, она все равно нуждается в пересмотре и обновлении, чтобы идти в ногу с развитием общества».

По словам парламентария, в комитет, который займется разработкой поправок к конституции, войдут 18 человек, которые будут представлять различные этноконфессиональные группы страны. Главой комитета, по информации

иракского інформаційного агентства INA, в понеділок був назначен депутат Фалех ас-Сари. Комітету предстоить вивчити кожен статтю основного закону країни і розробити необхідні поправки. На це їм відводиться не більше чотирьох місяців, після чого змінений варіант конституції буде виведений на затвердження парламенту і потім – в двомісячний термін – на всенародний референдум.

«Може бути внесена будь-яка конституційна поправка, націлена на розширення прав і свобод громадян, а також забезпечення принципів справедливості,

рівності і людського гідності», – зазначив Хаддад.

Внесення змін до конституції, а також розпуск парламенту, проведення досрочних виборів і звільнення уряду є вимогами протестувальників, які з 1 жовтня не припиняють своїх дій по всій країні. За цей час в сутичках і бунтах загинуло більше 320 осіб, серед них демонстранти і співробітники служб безпеки. Ще близько 15 тис. осіб постраждали (*Рамблер (https://news.rambler.ru/world/43144793/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)*. – 2019. – 11.11).

Сирія

У штаб-квартирі ООН у Женеві розпочав роботу Конституційний комітет Сирії.

До його головних завдань входять підготовка конституційної реформи та проведення виборів у цій близькосхідній державі. І вперше після громадянської війни, що тривала вісім із половиною років, протилежні сторони зустрілися у спробі запустити роботу нового координуючого представницького органу.

Над створенням Конституційного комітету працювали останні два роки. Він складається з трьох груп по 50 осіб. Це представники уряду Башара Асада, опозиції та громадянського суспільства Сирії. Членам конституційного комітету доручено реформувати конституцію, перш ніж її буде подано на голосування сирійського народу.

Як зазначив спеціальний посол ООН з питань Сирії Гейр Педерсен: «Я знаю, що це не так просто для всіх вас – бути тут разом у цій кімнаті. Але той факт, що ви тут, обличчям до обличчя, є потужним символом надії для всіх сирійців. Це може стати початком чогось нового, чогось важливого для Сирії і для сирійців у всьому світі. Разом ми можемо зробити це. Починається важка робота».

Педерсен зазначив, що «реформування Конституції – перший крок на шляху до початку політичного процесу, який приведе до виборів під наглядом Організації Об'єднаних

Націй, відповідно до резолюції ООН №2254». Проте, як він підкреслює, «цей процес мають реалізувати Сирія й сирійці. Не чекайте, що я або моя команда скажемо вам, що треба писати у вашій конституції. Якою буде майбутня конституція, залежить від сирійського народу, і тільки від нього».

Хоча ці переговори проходять за підтримки ООН, відбуваються вони на умовах Москви і є очевидною ознакою ключової ролі Росії в цьому конфлікті, в якому президент Асад отримав вигідну позицію. По-перше, йому вдалося нейтралізувати більшу частину опозиції. По-друге, Вашингтон у жовтні вивів свої війська з контрольованих спільно з курдами територій. І тому, хоча спеціальний посол ООН з питань Сирії Гейр Педерсен і закликає до «терпіння, наполегливості та готовності до компромісу», малоімовірно, що Асад, чия армія, з допомогою військового втручання Росії й Ірану, відбила у повстанців більшу частину сирійських територій, буде готовий піти на якісь істотні поступки опозиції.

Як і раніше, незрозуміло, чи Конституційний комітет Сирії готуватиме проект нової конституції з нуля, чи перегляне нинішню конституцію, яку вже доповнювали у 2012 році. (Тоді до неї внесли статтю, в якій зафіксовано, що політична система в Сирії має бути демократичною.) Проте вже тепер можна

спрогнозувати, що і конституцію, і наступні вибори в Сирії Москва готує саме під Башара Асада. І якою б умовно демократичною на папері не була сирійська конституція, у Кремлі ніколи не

погодяться на майбутні вибори президента Сирії без участі Асада.... (Главком (<https://glavcom.ua/columns/kaspruk/amerika-perebivaje-siriysku-gru-kremlya-639055.html>). – 2019. – 11.11).

о. Бугенвіль

Мешканці острова Бугенвіль у суботу, 23 листопада, почали голосувати на референдумі, який має вирішити їхню подальшу долю. Жителі голосуватимуть за те, чи ставати Бугенвілю незалежною країною, чи отримати більшу самостійність в рамках Папуа-Нової Гвінеї, частиною якої є острів, повідомляє агенція dra.

Більшість експертів очікують, що жителі Бугенвілю проголосують за незалежність. Острів, де проживає понад 200 тисяч жителів, наразі є частиною Папуа-Нової Гвінеї. Він має

статус автономного регіону. Остаточне рішення щодо його статусу повинен ухвалити парламент Папуа-Нової Гвінеї. В ООН зазначали, що за проведенням референдуму стежитимуть близько сотні міжнародних спостерігачів.

Результати референдуму очікують в середині грудня. Через географічні особливості острова референдум може тривати понад два тижні. Площа острова складає майже 9000 квадратних кілометрів, до автономного регіону Бугенвіль також належать численні менші острови. Через це до багатьох громад складно

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 11 (67) 2019

(25 жовтня - 25 листопада)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Комп'ютерна верстка:
А. Берегельська

Підп. до друку 29.11.2019.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,5.
Наклад 2000 пр.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3
siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.