

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА  
СЛУЖБА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СІАЗ)

---

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 11 (43) 2017**

**(25 жовтня - 25 листопада)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

О. Онищенко, академік НАН України, радник Президії НАН України,  
почесний 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**  
**nbuviar.gov.ua**  
**сіаз.укр**

© Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, 2017

Київ 2017

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Закірова С.*

Вибірковість виборчого законодавства в  
Україні: хто і чому залишається невидимками.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО  
ПРОЦЕСУ**.....9

### КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

*О. Савицький, DW:* Декомунізацію в Україні  
взявся перевіряти Конституційний Суд.....11

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*К. Докійчук, Судово-юридична газета:*  
Підсудність майбутнього Вищого  
антикорупційного суду. Дискусійні питання.....13

*Н. Іванова, Ракурс:* Антикорупційний суд:  
перспективи.....14

*Б. Захаров, Еспресо:* Міфи антикорупційного  
суду.....17

*О. Савицький, Deutsche Welle:*  
Ручний і лінивий, немов кіт: що робити  
з Конституційним судом?.....19

*А. Малєєв, Судово-юридична газета:*  
Конкурс як ритуал відведення очей.....21

*А. Яхно, «Цензор. НЕТ»:* Український суд.  
Опустевший, но не обновленный.....22

*А. Новосельцев, Ракурс:* Ліквідаційний пакет  
реформ – в дії.....24

*В. Хохлов, Украинская правда:* Записки  
либертарианца. О праве на жизнь,  
здоровье и собственность.....27

*В. Хохлов, Украинская правда:*  
Записки либертарианца. Гражданство.....30

*М. Черкасенко, Дзеркало тижня:*  
Імпічмент як альтернатива революції?.....33

*В. Кузуб, Українська правда:* П'ять проблем  
децентралізації, або Як стати господарем  
у своєму місті.....37

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,  
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,  
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....39

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Сущенко В.*

Правова система України: здобутки,  
прорахунки і перспективи.....45  
*Коліушко І.*

Порошенко стає на стежку Януковича.....52  
*Бондаренко Б., Чабан Д.*

Відкриті списки – прозорі вибори?.....53  
*Тимошук В.*

Наслідки президентської ревізії Закону  
про держслужбу.....55  
*Жернаков М.*

«Новий» Верховний Суд: реформа,  
якої не було.....57  
*Сущенко В.*

Верховний суд: «кубик Рубіка»  
від невідомих творців.....60  
*Кириченко Ю., Бондаренко Б.*

Відбір до Конституційного Суду розпочався:  
чекати чи діяти?.....62  
*Маселко Р.*

20 нових суддів у Верховному Суді – це  
агенти змін.....66  
*Валюшко І.*

Тимчасова гарантія безкорупційної України....68  
*Красносільська А.*

Що змінить поява Антикорупційного суду?.....71  
Висновок Центру політико-правових

реформ щодо відповідності Конституції  
України Закону України «Про засудження  
комуністичного та націонал-соціалістичного

(нацистського) тоталітарних режимів  
в Україні та заборону пропаганди їхньої  
символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VII....74

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Італія.....81

Франція.....82

Естонія.....82

Грузія.....82

Ірак.....83

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Закірова, канд. іст. наук, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

### Вибірковість виборчого законодавства в Україні: хто і чому залишається невидимками

Однією із найважливіших ознак демократичної держави є наявність у громадянина певного переліку прав людини, серед яких окрім особистих прав – на життя і його захист, на свободу та особисту недоторканність, на невтручання в приватне життя – політичні права є перемогою борців за права людини ще з XIX століття. Натомість у сучасній демократичній Україні близько 4% громадян позбавлено одного із головних політичних прав людини – права обирати місцеві органи влади та бути обраним до них.

На порушення конституційних прав частини громадян України через обмеження права участі у виборах на місцевому рівні і в одномандатних округах на загальнодержавних парламентських виборах постійно наголошують вітчизняні експерти і правозахисники. Зокрема, правовий аналітик Благодійного фонду «Право на захист» К. Карагяур у презентації спільної доповіді коаліції 13 неурядових організацій у рамках 3-го циклу Універсального періодичного огляду<sup>1</sup> для ООН, присвяченій аналізу актуального стану забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, підкреслила, що за три останні роки ніяких позитивних змін у сфері захисту політичних прав ВПО так і не відбулось.

---

<sup>1</sup> Універсальної періодичний огляд – це механізм ООН, впроваджений у 2006-му році для моніторингу ситуації з правами людини у державах-членах ООН. Цей огляд проводиться кожні 5 років, Україна приймає участь у ньому втретє. Для УПО подаються Звіт від держави, Зведений звіт від ООН та Зведений звіт від неурядових організацій. Потім ці звіти розглядаються Робочою групою з УПО, до якої входять 47 членів Ради ООН з прав людини. В результаті розгляду Робоча група з УПО надає список рекомендацій щодо покращення ситуації з правами людини у конкретній державі. <https://pereselelnya.org/zabezpechennya-prav-i-svobod-vpo-dopovid-dlya-oon/>

На цю ситуацію звертають увагу і міжнародні спостерігачі. У Звіті Національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами, що фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародною організацією з міграції, оприлюдненому у квітні 2017 р. зауважено: «Лише 6% ВПО зазначають, що вони голосували на місцевих виборах на території переміщення у 2015 році». Основною причиною, через яку ВПО не змогли проголосувати у 2015 р. на місцевих виборах, переселенці назвали відсутність місцевої реєстрації.

Посол Великобританії в Україні Д. Гоф підкреслила: «Забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб є важливим не лише для самих ВПО. Воно має ключове значення для вирішення ширшого кола важливих питань: легітимності виборчого процесу загалом та практики належного врядування. Вкрай важливо, аби ВПО мали голос та можливість голосувати, аби разом з іншими громадянами обирати напрям, в якому рухатиметься країна, а також підхід до вирішення найбільш термінової задачі – досягнення миру».

Проблема відсутності виборчого права на рівні місцевих органів влади у частини наших громадян не можна вважати новою, оскільки вона з'явилася доволі давно і стосується цілих категорій українців. Як вважає виконавчий директор громадської організації «Група впливу» Т. Дурнева, до «невидимих» виборчим законодавством людей відносяться мільйони «трудомих мігрантів» і біля 800 тисяч наших співвітчизників, які взагалі не мають реєстрації.

Н. Пашкова, координатор проектів Міжнародної фундації виборчих систем констатує: «Наприклад, колишні мешканці Рівного, Житомира чи інших міст приїхали до Києва на роботу, винаймають тут житло,

проте не прописані, але вже нічого спільного не мають зі своїми містами. Виходить, що вони на вибори мають їхати до тих міст, де вони прописані, а який в цьому сенс, якщо вони вже не знають ні кандидатів, ні ситуації, яка там складається?». На думку експерта, вони вже не можуть впливати на місцевий розвиток, адже фактично проживають у Києві і бачать своє майбутнє у новому місті, тому хочуть впливати на ситуацію саме там, де працюють і живуть реально.

На жаль, до цієї категорії українців сьогодні додалися ще вимушені переселенці з Донбасу і Криму. За відомостями Міністерства соціальної політики станом на 25 вересня 2017 р. в Україні налічується 1 592 982 внутрішньо переміщених осіб, тобто ця частина українських виборців, які змушені були покинути власні домівки через зовнішню військову агресію, не мають можливості повноцінно реалізувати свої політичні права. Через нерегульованість законодавства, внутрішньо переміщені особи вже четвертий рік не можуть голосувати на місцевих виборах та на парламентських виборах в одномандатних округах. Представник Громадського комітету захисту прав людини М. Козирев, який сам є переселенцем з Луганська, зазначив: «Ми вже тричі не голосували. Перший раз не голосували на Донбасі, бо не було виборчих дільниць під час президентських виборів. А потім вже тут не голосували і під час парламентських, і місцевих виборів».

Зазначена проблема суттєво посилюється тією обставиною, що закінчення військового конфлікту на Сході України і деокупацію Криму ніхто не береться прогнозувати найближчим часом. До того ж, як наголошують і самі переселенці, і експерти, значна частина внутрішньо переміщених осіб навряд чи повернеться до колишніх домівок після відновлення державного суверенітету над тимчасово окупованими територіями України.

Кримський переселенець, активіст організації «Крим SOS» Е. Бекіров зазначив: «Я вже третій рік живу у Львові. Також хочу брати участь в обговоренні, яким має бути майданчик, де бувають мої діти, якою має

бути школа, яку вони відвідують...». Інший переселенець з Криму, М. Умерогли, який виступив обличчям інформаційної кампанії за відновлення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, наголосив: «Для мене це важливо, адже голосувати у Криму я не можу, і відтепер я пов'язую своє життя з Києвом. Отже, я вважаю, що маю право брати участь у формуванні місцевих органів самоврядування».

Аналітик громадського холдингу «Група впливу» Р. Кисленко зауважує, що попри розповсюджену у суспільстві думку, що переселенцям ніщо не заважає офіційно змінити місце реєстрації і прописатися у тому місці, де вони реально проживають, зробити це можуть далеко не всі. Спираючись на проведені дослідження, експерти громадської організації виявили чотири причини, з яких ВПО не отримують нове місце реєстрації або не відмовляються від попереднього. Перша, за словами Р. Кисленка, – це втрата майна на залишених територіях. «Люди думають: якщо у них є прописка у певному помешканні, вони мають право на дане майно і щоби його не втратити, не відмовляються від прописки», – пояснює експерт. Друга причина – ментальний зв'язок із покинутою територією. Третя пов'язана з тим, що відсутність у них прописки в тимчасово непідконтрольних Україні територіях ускладнить перетин лінії розмежування. Найвагомішою причиною є неможливість придбати власне житло, аби отримати офіційне місце реєстрації.

Як вважає Т. Дурнева, саме на хвилі захисту прав переселенців і актуалізувалося питання про те, що мільйони українських громадян не можуть голосувати за місцем свого фактичного проживання через застарілий інститут прописки у паспорті, до якого прив'язані списки виборців України. За словами координатора проєктів Центру Інформації про права людини Л. Янкіної, загалом сьогодні більше третини населення України не проживає за місцем реєстрації, що практично унеможливає права цих громадян повноцінно реалізувати власне виборче право.

На даний момент чинне українське законодавство передбачає певні обмеження

виборчого права громадян. Зокрема, ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначає виборчою адресою виборця адресу, за якою зареєстровано його місце проживання, при цьому виборча адреса є підставою для віднесення виборця до виборчої дільниці. Під час періодичного оновлення Реєстру виборча адреса визначається виключно на підставі зареєстрованого місця проживання виборця (крім окремих випадків, які стосуються військовослужбовців строкової служби, бездомних осіб, виборців, які проживають або перебувають за межами України). Законодавство про Державний реєстр виборців у частині встановлених підстав для визначення виборчої адреси не враховує факт постійного проживання громадян не за місцем реєстрації.

А Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що належність виборця до територіальної громади та його постійне проживання на відповідній території визначається виключно зареєстрованим місцем проживання.

Відтак, на виборах Президента України та народних депутатів України виборці, які фактично проживають не за місцем реєстрації, мають можливість скористатися процедурою тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, а щодо голосування на місцевих виборах та виборах у ВР у одномандатних виборчих округах – чинне законодавство не дозволяє голосувати виборцю, який скористався процедурою тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

Зазначені юридичні норми практично суперечать статті 24 Конституції України про рівні конституційні права і свободи громадян. У ній же наголошується на неможливість обмежень за будь-якими ознаками, у томі числі і за місцем проживання.

Крім того, у статті 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підкреслюється, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України. Законодавство прямо забороняє дискримінацію

при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

Така ситуація унеможливорює повноцінний вплив вимушених переселенців та трудових мігрантів на суспільно-політичне життя та розвиток громади, в якій вони проживають. Тільки з листопада до кінця 2016 р. в Україні відбулося 438 місцевих виборів, зокрема в об'єднаних територіальних громадах, але внутрішньо переміщені особи і трудові мігранти не змогли взяти у них участь.

Наприкінці грудня 2016 р. громадські організації з семи регіонів України об'єдналися задля спільного захисту політичних прав внутрішньо переміщених осіб. Одночасно у семи містах відбулися прес-конференції з презентації проекту «Підвищення рівня підготовки до виборів та політичної участі в Україні», який націлений на розбудову потужної коаліції, проведення соціологічних досліджень, розробку соціальної реклами та проведення інформаційно-просвітницької роботи в регіонах України з метою адвокації виборчих прав ВПО.

За ініціативою неурядових організацій почалася активна робота з підготовки нового законодавства, яке б усувало перешкоди на шляху виборчого права частини українців. Вже у лютому 2017 р. представники громадських організацій, Центральної виборчої комісії та парламенту провели робочу зустріч, на якій було вперше заявлено про підготовлені законодавчі зміни для реалізації виборчого права кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Проектом Громадянської мережі «Опора» та Громадського холдингу «Група Впливу» запропоновано внести зміни до Закону України «Про державний реєстр виборців», які передбачають можливість визначення виборчої адреси не лише за зареєстрованим місцем проживання, а й на підставі вмотивованого звернення виборця.

До переліку фактичних обставин проживання виборця громадські організації пропонували включити ті, які ще у 2009 р. визначались спеціальним Роз'ясненням Центральної виборчої комісії, серед яких:

працевлаштування виборця в межах адміністративно-територіальної одиниці, до якої відноситься нова виборча адреса; навчання виборця на стаціонарній формі навчання у ВНЗ; наявність власного житла в межах адміністративно-територіальної одиниці та інші законні підстави.

З метою врегулювання ситуації з утиском конституційних прав зазначених категорій українських громадян 27 березня 2017 р. групою народних депутатів України було зареєстровано проект Закону № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)».

У пояснювальній записці до законопроекту наголошується: «За даними дослідження, проведеного Міжнародною організацією міграції, у 2014–2015 рр. чисельність внутрішніх трудових мігрантів в Україні перевищувала 1,6 млн. осіб або 9% економічно активного населення, при чому внутрішня трудова міграція демонструє сталу тенденцію до зростання. У свою чергу, анексія Криму та військові дії на території Донецької та Луганської областей спричинили масові внутрішні переміщення, які мають вимушений характер...»

Внутрішні переміщення з тимчасово окупованих територій та інша міграція всередині країни вимагає від держави системних зусиль щодо дієвого забезпечення принципу рівності конституційних прав і свобод усіх громадян, стимулювання інтеграції даної групи громадян за новим місцем проживання».

Враховуючи потребу усунення перешкод для голосування ВПО за місцем фактичного проживання, законопроектом запропоновано внести зміни до Законів України «Про Державний реєстр виборців», «Про місцеві вибори», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», забезпечивши виборчі права внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян.

Н. Пашкова, координатор проектів Міжнародної фундації виборчих систем, наголошує, що найважливішим у законопроекті є те, що змінюється місце голосування – виборча адреса.

Позитивною рисою законопроекту, зауважує експерт громадської мережі «Опора» О. Ключев, є також і те, що він не впливає на реінтеграцію Криму і Донбасу. За словами аналітика, люди, які після деокупації територій захочуть повернутися до колишніх домівок, зможуть змінити свою виборчу адресу на довоєнну.

Проект закону № 6240 передбачає, що виборець зможе змінити виборчу адресу після вмотивованого звернення до органу ведення Реєстру за наявності таких підстав:

- наявність у виборця довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
- оренда житла виборцем за адресою, яку він просить визначити його новою виборчою адресою;
- здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку він просить визначити його новою виборчою адресою, за умови;
- наявність у виборця права власності на житло за адресою, яку він просить визначити його новою виборчою адресою.
- здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку він просить визначити його новою виборчою адресою;
- перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку він просить визначити його новою виборчою адресою.

Т. Дурнєва, виконавчий директор громадського холдингу «Група впливу» підкреслює: «Люди мають обирати місцеву владу не за місцем реєстрації в паспорті, а за місцем свого фактичного проживання. Міжнародні організації чітко розуміють, що дискримінації на підставі внутрішнього переміщення бути не може. Коли ми говоримо про інтеграцію за майже 4 роки конфлікту, то люди, в більшості інтегровані. Вони облаштували своє життя. І виключно

відсутність права голосу не дає можливості людям реалізувати себе, як повноцінного члена громади».

Разом з тим, експерти зазначають, що сьогодні спостерігається певний опір отриманню переселенцями виборчих прав для голосування на місцевих виборах як з боку політиків, так і в середині нових громад, де живуть і працюють ВПО та трудові мігранти.

Координатор проектів Міжнародної фундації виборчих систем Н. Пашкова відмічає, що це питання сьогодні дуже заполітизоване. На її думку, певні застороги щодо проблеми відновлення виборчих прав за місцем фактичного проживання ВПО мають депутати-мажоритарники, які працюють з тим чи іншим округом, і знають, яка в них є підтримка в окрузі. «Вони розуміють, що приїхала нова кількість людей, які є зовсім незрозумілим для них електоратом. Тому їм легше зберегти той статус-кво, який був раніше, щоб працювати так, як працювалося раніше», – вважає експерт.

Таку точку зору експерта поділяє і юрист західноукраїнського офісу громадської організації «КримSOS» В. Ломброзо. Він зазначає, що оскільки переселенці не мають права віддавати свої голоси на виборах до місцевих рад, то відповідно і місцеві депутати не зацікавлені допомагати переселенцям, бо не отримують від них нічого.

Окрім того Н. Пашкова відмічає існування опору від старожилів територіальних громад, які невдоволені тим, що нові люди або переселенці братимуть участь у виборах нової влади. Натомість, за словами експерта, все залежить від досвіду, від сталості чи якихось традицій конкретних громад. «Де-факто переселенці вже є жителями нової громади, і реалізація виборчих прав допоможе зняти напруження і сприятиме спільній інтеграції», – констатує Н. Пашкова.

Аналогічний досвід наводить і Голова Благодійного фонду «Хайтарма», представник Культурного центру кримських татарів у Львові Е. Бекіров. За його словами, у Львівській області скоро з'явиться свій мікрорайон, де мешкатимуть близько ста переселенців, яким одна з громад погодилася виділити земельні

ділянки. «Адже, не зважаючи на те, що в країні вже четвертий рік триває війна, багато львів'ян не бажають мати в сусідах переселенців з Донецької та Луганської областей», – зазначив Е. Бекіров.

На погіршення стану переселенців звернули увагу і автори оприлюдненого 19 вересня 2017 р. звіту Європейської комісії проти расизму та нетерпимості при Раді Європи у Страсбурзі. «Попри те, що в українському суспільстві існує висока ступінь солідарності з ВПО, і більшість із них були прийняті з розумінням та підтримкою у 2014 році, схоже, що рівень співчуття серед населення поступово зменшується», – йдеться у звіті Європейської комісії.

Наразі право переселенців брати участь у виборах місцевої влади повністю відповідає міжнародній практиці. Як зазначає кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права і порівняльного правознавства Ужгородського національного університету Я. Ленгер, аналогічний досвід існує в Європі та США. Зокрема, у Бельгії та Португалії навіть громадяни України, які там мешкають, мають право обирати місцеву владу. У Великобританії виборче право мають усі громадяни ЄС, за умов, якщо громадянин працює і платить податки на певній території, він може бути суб'єктом виборчого процесу. У США для того, щоб брати участь у місцевих виборах, необхідно просто мати або договір оренди житла, або трудовий контракт.

Одним із аргументів противників зміни виборчого законодавства є так званий «виборчий туризм», коли виборці масово починають змінювати своє зареєстроване місце проживання і відбуваються поїздки для голосування у «потрібні» регіони. Ця технологія місцевих виборів мала можливість суттєво вплинути на результати голосування, порушуючи загальні принципи демократії. Натомість автори законопроекту і його прихильники стверджують, що вони передбачили механізм запобігання таким порушенням.

Аналітик громадської мережі «Опора» О. Ключев вважає, що обмеження прав

громадян не має аргументуватись тим, що правоохоронна система не може ефективно запобігти зловживанням. До того ж, наголошує експерт, при розробці документу врахований міжнародний досвід, і проект закону № 6240 унеможлиблює виборчий туризм. Він зазначив: «Законопроект спрямовується на те, щоб виборець, у даному випадку внутрішньо переміщена особа або трудовий мігрант, подавав заяву про зміну виборчої адреси у міжвиборчий період, і не прив'язувався до дат чергових або позачергових виборів».

Для того, щоб усунути можливості зловживань виборчим правом, законопроектом передбачено низку обмежень. Як зазначено у Пояснювальній записці, з метою попередження необґрунтованого використання виборцями можливості зміни виборчої адреси запропоновано:

1. Звернення щодо зміни виборчої адреси може бути подане виборцем до органу ведення Реєстру за новою виборчою адресою не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу виборів, голосування на яких відбувається на виборчій дільниці, у межах якої виборець просить визначити його виборчу адресу.

2. Виборець, який уже один раз змінював виборчу адресу на іншу, аніж визначену відповідно до зареєстрованого місця проживання, може звернутися з новою заявою не раніше, ніж через 180 днів після дати внесення до Реєстру остатньої зміни щодо виборчої адреси такого виборця. При цьому під час виборчого процесу зміна виборчої адреси такого виборця не допускається.

3. Виборча адреса виборця, який скористався можливістю змінити виборчу адресу на спеціальних підставах, але пізніше змінив зареєстроване місце проживання, визначатиметься зареєстрованим місцем проживання.

Такий механізм зміни виборчої адреси, за словами О. Ключева, застосовується законодавцем для інтеграції громадян в місцях їхнього проживання, а не для того, щоб «певні політики мобілізували виборців безпосередньо перед днем голосування чи перед початком виборчої кампанії».

У висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено, що управління підтримує запропонований у законопроекті № 6240 підхід щодо можливості визначення виборчої адреси виборця за його фактичним місцем проживання, оскільки це сприятиме реалізації виборчих прав значної частини громадян. З огляду на те, що адміністрування державного реєстру виборців здійснюється на постійній основі окремими структурними підрозділами державного апарату, організаційних перешкод у реалізації зазначених у проекті завдань експерти Головного управління не вбачають.

Позитивний висновок щодо проекту Закону № 6240 надав і Комітет з питань запобігання і протидії корупції. Однак провідний комітет, який згідно процедури має дати свій висновок з приводу законопроекту – Комітет з питань правової політики та правосуддя на чолі з Р. Князевичем, документ поки ще так і розглянув.

Влітку 2017 року Міжнародна фундація виборчих систем (IFES Ukraine) спільно з Громадянською мережею «Опора» та Громадським холдингом «Група впливу» провели сім експертних обговорень законопроекту № 6240 в Одесі, Вінниці, Дніпрі, Львові, Краматорську і Харкові. А з вересня 2017 р. ними було розпочато проведення інформаційно-просвітницької кампанії з метою привернення уваги громадян до проблем, пов'язаних з реалізацією виборчих прав ВПО.

Як пояснила Н. Пашкова, координатор проектів Міжнародної фундації виборчих систем, найбільшу увагу в інформаційній кампанії приділено Києву та Донбасу, оскільки тут мешкає найбільша кількість переселенців, ніж в інших регіонах країни. Всього у межах кампанії розміщено 29 білбордів на Донбасі, 35 білбордів і 30 метролайтів у Києві.

Інформаційні акції та флеш-моби, присвячені проблемам виборчих прав переселенців та трудових мігрантів, час від часу проходять у різних містах України. Однак переселенці сьогодні і так обтяжені величезною купою проблем, тож більшість із них не готові активно включатися у боротьбу за свої виборчі права.



Утім це не означає, що держава повинна допускати дискримінацію частини своїх громадян. Т. Дурнева, виконавчий директор громадської організації «Група впливу», наголошує: «Ми усвідомлюємо цінність свого голосу тільки тоді, коли змушені мовчати. І переселенці це дуже гостро відчувають. Перший і другий рік після початку війни люди думали про забезпечення основних базових потреб людини». Лише через деякий час, за її словами, прийшло розуміння, що для повної інтеграції внутрішньо переміщеним особам не вистачає впевненості, що вони не обмежені у своїх правах, що вони такі ж, як і всі інші громадяни.

9 вересня 2017 р. в Україні розпочався новий виборчий процес у 201 об'єднаній територіальній громаді, розташованих у 24 областях України. Загалом ці вибори охоплюють майже 1 млн. громадян. Однак 29 жовтня 2017 р. у своїх нових громадах, де будуть проходити вибори, за відомостями Громадського холдингу «Група впливу», знову не зможуть проголосувати 116 404 внутрішньо переміщені особи.

Тож віз і нині там. І суспільству залишається чекати, поки наші парламентарі нарешті побачать «українців-невидимок» і приймуть законопроект № 6240, який дозволить

громадянам, що постійно працюють, сплачують державні податки, розвивають країну, але проживають не за місцем паспортної реєстрації, обирати владу на місцевих виборах. Голосувати або не голосувати – це право, користуватися яким чи ні, вирішує, безумовно, сам виборець, однак мати таку можливість повинні усі громадяни України. Бо інакше чи може держава вважатися демократичною, якщо вона не гарантує захист одного із найважливіших конституційних прав людини? *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425), [http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/nms\\_report\\_march\\_2017\\_ukr\\_new.pdf](http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf), <https://www.radiosvoboda.org/a/28738134.html>, <https://www.oporaua.org/vybory/>, <https://www.cvu.dn.ua/uk/news/>, <https://www.radiosvoboda.org/a/28353911.html>, <https://www.oporaua.org/novyny/44121>, <https://day.kyiv.ua/uk/news/110317>, <https://www.facebook.com/events/115707172445334/?fref=ts>, <http://dyvys.info/2017/07/14/>, <http://leopolis.news/pereselentsi-v-ukrayini>, <http://constlegalstudies.in.ua/archive/1-2016/6.pdf>, <http://p.dw.com/p/2kCxo>, <https://hromadskeradio.org/ru/programs/kyiv-donbas>, <http://pressclub.lviv.ua/>, <http://qha.com.ua/ua/interv-yu>, <https://www.62.ua/news/1793220>).*

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Спікер Верховної Ради А. Парубій підписав закон про внесення змін у Господарський процесуальний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства та інші законодавчі акти (№6232), про що свідчать дані на сайті парламенту (*[https://dt.ua/POLITICS/parubiy-pidpisav-zakon-pro-sudovu-reformu-i-peredav-yogo-poroshenku-258637\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/parubiy-pidpisav-zakon-pro-sudovu-reformu-i-peredav-yogo-poroshenku-258637_.html)*). – 2017. – 31.10).

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) закликала президента П. Порошенка не підписувати законопроект про внесення змін до Господарського процесуального кодексу, Цивільного процесуального кодексу і Кодексу

адміністративного судочинства, йдеться в повідомленні на сайті відомства.

У НАБУ стурбовані зміною статті 219 КПК, згідно з якою терміни досудового розслідування будуть відрховуватися з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру, а слідчого зобов'язують закрити справу у разі закінчення встановлених термінів, навіть якщо злочин не розкрито. Після завершення строку досудового розслідування притягнути злочинця до кримінальної відповідальності буде неможливо, зазначають у Бюро.

Законопроект також передбачає, що дозволи на застосування заходів забезпечення кримінального провадження можна отримувати тільки в межах територіальної юрисдикції суду,

де знаходиться орган досудового розслідування. Це створить велике навантаження на окремі судові органи.

Крім того, законопроект ускладнює отримання дозволів на обшук та призначення експертиз, констатують в антикорупційному бюро.

«НАБУ закликає президента України в жодному разі не підписувати закон України №6232 у поточній редакції. Зміни до КПК повинні бути доопрацьовані після проведення відповідних консультацій з усіма суб'єктами кримінального процесу», – сказано в повідомленні.

Вказується, що НАБУ також звернулося до голови комітету Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності з проханням невідкладно ініціювати питання про внесення змін до перехідних положень КПК.

Бюро просить виключити обмеження у вигляді двох років розслідування органами прокуратури кримінальних проваджень, підслідних НАБУ, що дозволить прокурорам завершити їхні розслідування, розпочаті до грудня 2015 року, а Національному бюро – продовжувати виконувати свою роботу (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/nabu-zaklikaye-poroshenka-ne-pidpisuvati-zakon-scho-zapuskaye-sudovu-reformu-260320\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/nabu-zaklikaye-poroshenka-ne-pidpisuvati-zakon-scho-zapuskaye-sudovu-reformu-260320_.html)). – 2017. – 15.11).

Президент України підписав Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів».

Цим Законом запроваджуються нові правила судового процесу в цивільному, господарському, адміністративному судочинстві, а також вносяться деякі зміни до правил кримінального процесу.

Законопроект був розроблений Радою з питань судової реформи з урахуванням пропозицій українських та міжнародних експертів і покликаний привести українські правила судового процесу у відповідність із кращою європейською та міжнародною практикою. Це найбільш комплексне реформування процесуального законодавства за останні 26 років.

Норми цього закону розширюють способи судового захисту та засоби доказування у судовому процесі, забезпечують його відкритість та прозорість, добросовісність користування процесуальними правами, компенсацію судових витрат, розумні строки розгляду справ та правову визначеність, тощо. Також передбачене запровадження системи «електронного суду», яка спростить комунікацію із судом та зменшить витрати на утримання судової системи.

Заступник Глави Адміністрації Президента України та координатор Ради з питань судової реформи Олексій Філатов зазначив: «Зміни, що запроваджуються, мають забезпечити ефективний, швидкий та зручний розгляд справ у суді. Нові правила судового процесу сприятимуть більш дієвому захисту прав і свобод громадян та підприємців, що звертаються до суду» (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/prezident-dav-start-reformuvannyu-procesualnogo-zakonodavstv-44578>). – 2017. – 22.11).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

До Конституційного Суду України надійшло подання 49 народних депутатів щодо відповідності Основному закону окремих положень закону «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України про підвищення пенсій».

Як повідомляється на сайті КСУ, народні депутати зазначають, що підвищення страхового стажу, необхідного для призначення пенсії та фактичне підвищення пенсійного віку, у деяких випадках може призвести до позбавлення права на пенсійне забезпечення, що суперечить Конституції, яка гарантує громадянам право на соціальний захист.

На думку народних депутатів, не відповідає Основному закону і постулове збільшення

страхового стажу, що ставить громадян у нерівні умови.

Народні депутати також вважають, що не відповідає Конституції і зменшення до 1% величини оцінки одного року страхового стажу, який використовується для нарахування пенсії.

Народні депутати також не згодні з відміною пенсій за вислугу років.

Серед депутатів, які підписали подання в Конституційний суд, в основному члени фракції «Опозиційний блок» (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/UKRAINE/pidvischennya-pensijnogo-viku-oskarzhili-v-konstituciynomu-sudi-259857\\_.html](https://dt.ua/UKRAINE/pidvischennya-pensijnogo-viku-oskarzhili-v-konstituciynomu-sudi-259857_.html)). – 2017. – 10.11).

### О. Савицький, DW: Декомунізацію в Україні взявся перевіряти Конституційний Суд

**К**онституційний Суд України розпочав розгляд в формі письмового провадження подання про відповідність Конституції закону про декомунізацію. Автори подання, переважно депутати від «Опозиційного блоку», вважають закон таким, що порушує три статті української Конституції: про заборону цензури, права на свободу слова і вільні збирання, а також права на зберігання та поширення інформації.

«Відновлення історичної справедливості»

Закон України про декомунізацію набув чинності 21 травня 2015 року одночасно з трьома іншими законами, які визначають правовий статус борців за незалежність України в 20-му столітті, особливості святкування перемоги над нацизмом «з урахуванням злочинності комуністичного режиму», а також регулюють доступ до архівів репресивних органів комуністів у 1917 – 1991 роках.

Він передбачає заборону на публічне заперечення злочинного характеру як комуністичного, так і нацистського тоталітарних режимів, «публічне використання і пропаганду їхньої символіки, усунення

загрози суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України, а також встановлення історичної справедливості».

До символіки згаданих режимів віднесли гімни, герби, прапори, гасла і зображення, а також різні пам'ятні знаки діячам компартії СРСР і радянської влади, назви вулиць, міст і інших адміністративних одиниць. Спікер Верховної Ради України Андрій Парубій 11 листопада заявив, що в рамках декомунізації в Україні перейменовані 987 міст і сіл, більше 50 тисяч вулиць, демонтовані 1320 пам'ятників Володимиру Леніну і сотні інших, пов'язаних з тоталітарним режимом.

Опір на місцях

Ці процеси не обійшлися без ускладнень і породили запеклі дискусії в суспільстві, особливо на півдні та південному сході України. Після палких суперечок колишній Дніпропетровськ отримав нову назву – Дніпро, а Кіровоград в центральній частині країни був перейменований в Кропивницький, на ім'я уродженця цієї місцевості, класика українського театру Марка Кропивницького. Парламент України готується до перейменування

Дніпропетровської та Кіровоградської областей, адже для цього необхідно внести зміни в Конституцію.

Практично цілковита відсутність дискусій щодо втілення в життя закону про декомунізацію спостерігалася лише на заході України, де перейменування вулиць і населених пунктів, а також знос пам'ятників комуністичним ватажкам відбулися ще в 90-ті роки минулого століття з ініціативи переважної більшості місцевих жителів.

Одним із найскандальніших був опір місцевої влади перейменуванню міста Комсомольська Полтавської області, побудованого на початку 1960-х років разом з гірничозбагачувальним комбінатом. Поверненню місту старовинної назви цієї місцевості – Горішні Плавні – активно чинила опір місцева влада, яка вивела минулої весни на мітинг протесту 300 осіб і безуспішно намагалася оскаржити перейменування в суді. У жовтні цього року були демонтовані відновлені на гроші сільського бюджету селища Кубей, Одеської області, кілька пам'ятників радянським вождям Володимиру Леніну і Михайлові Калініну в інших містечках Одещини.

Оскарження закону в суді

Найбільше обурення декомунізацією висловлюють політики лівих поглядів та депутати від партії «Опозиційний блок» (ОБ), де домінують колишні члени Партії регіонів. Попри те, що раніше Конституційний суд відмовився розглядати законність перейменування Дніпропетровська, в травні група депутатів від ОБ за підтримки декількох колег від інших політичних сил спрямувала до Конституційного суду подання про невідповідність закону щодо декомунізації українській Конституції.

Один з авторів подання, депутат від ОБ Микола Скорик в інтерв'ю DW сказав, що для цієї ініціативи депутати бачили юридичні і морально-етичні підстави. «З юридичної точки зору, про перейменування слід питати громадян України. А з моральної точки зору, я вважаю, що в радянські часи не все було так погано, як малюють нинішні керівники і так звані історики, і що кожен народ повинен пам'ятати свою історію, а не створювати нову кожного разу», – сказав Скорик.

Він мало сподівається на визнання судом декомунізації неконституційною, але каже, що її, мовляв, все одно незабаром буде скасовано: «Після повернення до влади ми припинимо всі ці знущання над історією нашої країни, і ці часи вже не за горами».

Критика правозахисників

Підписанти конституційного подання вказують, що закон про декомунізацію засудила Венеціанська комісія Ради Європи. З критикою закону в травні цього року виступила і виконавча директорка правозахисної організації Amnesty International Україна Оксана Покальчук. «У даному випадку цей закон є таким, що порушує права людини», – заявила правозахисниця.

Проте директор Українського інституту національної пам'яті Володимир В'ятрович упевнений, що опір декомунізації є наслідком викривленого історичного мислення і ігноруванням трагічних подій радянського періоду історії України. «Ідеться ж не про те, щоби придумати кращу назву топоніма, а залишають топоніми, які апелюють до радянського минулого і утримують ментальний зв'язок з Росією», – сказав В'ятрович в інтерв'ю DW (DW (<http://p.dw.com/p/2o5jd>)). – 2017. – 22.11).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### К. Докійчук, Судово-юридична газета: Підсудність майбутнього Вищого антикорупційного суду. Дискусійні питання

**П**итання щодо юрисдикції цього суду залишається невирішеним...

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» передбачає створення Вищого антикорупційного суду України (далі – Антикорупційний суд).

Питання щодо юрисдикції цього суду залишається невирішеним, але очевидно, що найближчим часом ця проблема стане домінуючою у порядку денному.

Обов'язки та діяльність майбутнього антикорупційного суду в сучасних українських ЗМІ часто тісно пов'язані лише з діяльністю Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ).

З нашої точки зору, це лише частина предмета обговорення.

У цій статті розглядаються деякі можливі шляхи вирішення проблеми виняткової юрисдикції Антикорупційного суду України.

Спочатку виділимо два основні моменти.

По-перше, список корупційних злочинів.

Примітка до статті 45 Кримінального кодексу України містить вичерпний перелік корупційних злочинів, які можуть бути скоєні в Україні.

У цій Примітці зазначено, що корупційними злочинами, відповідно до цього Кодексу, визнані злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочинів, передбачених статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього ж Кодексу.

По-друге, компетенція досудового слідства.

Перелік органів, що ведуть розслідування вищезгаданих корупційних злочинів, містить стаття 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК).

Крім НАБУ, корупційні злочини також можуть бути розслідувані іншими органами

влади, включаючи, але не обмежуючись слідчими Служби безпеки України та слідчими Національної поліції.

Крім того, є кілька речей, гідних нашої уваги.

Зокрема, у частині другій статті 218 КПК фактично встановлено, що будь-який орган може розпочати розслідування корупційних злочинів. Частина 2 статті 218 КПК містить таке положення: «Якщо слідчому із заяви, повідомлення або інших джерел стало відомо про обставини, які можуть свідчити про кримінальне правопорушення, розслідування якого не віднесене до його компетенції, він проводить розслідування доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність».

Концептуально це означає, що такий слідчий може і завершити таке розслідування.

НАБУ також має особливі повноваження за чинним законодавством – подавати до суду позов про визнання недійсними договорів (угод).

Відповідне положення містяться в абзаці 13 частини першої статті 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України». У ньому зазначається, що НАБУ має право: звертатися до суду щодо визнання недійсними угод у порядку, встановленому законом, якщо для цього є достатні підстави.

В даний час корупційні злочини та позови НАБУ розглядаються судами різних інстанцій та юрисдикцій України.

Таким чином, з вищевикладеного видно та є очевидним, що існує багато питань щодо компетенції майбутнього Антикорупційного суду України.

Слід звернути увагу на те, що створення Антикорупційного суду повністю втрачає сенс, якщо інші українські суди також збережуть відповідну юрисдикцію чи її частину і будуть продовжувати розглядати корупційні злочини паралельно з таким новоствореним судом.

Логічно припустити, що майбутній Антикорупційний суд повинен мати повну і виключну юрисдикцію для розгляду корупційних злочинів, незалежно від того, який орган відповідає за досудове розслідування такого злочину.

Також досить вірогідно, що майбутній Антикорупційний суд також повинен мати

повноваження та виключну компетенцію приймати рішення у справах про визнання договорів (угод) недійсними (*Судово-юридична газета* (<http://sud.ua/ru/news/blog/110941-pidsudnist-maybutnogo-vischogo-antikoruptionsynogo-sudu-diskusiyi-pitannya>). – 2017. – 15.11).

## Н. Іванова, Ракурс: Антикорупційний суд: перспективи

**Н**е те щоби блискучих або таких, що надихають, але навіть просто відчутних успіхів антикорупційним судам світу досягти не вдалося – попри те, що експеримент триває вже близько 20 років

Стільки в нас розмов про антикорупційний суд, що вже ніби й не видається дивним, що, ретельно відсортувавши й розігнавши чимало суддів, сформувавши Верховний суд за новими правилами з нечуваною відкритістю, однаково потребуємо, як нас переконують, створення окремого антикорупційного суду. Звичайним людям все це судове розмаїття не надто цікаве – просто хочеться, щоб кожен суд міг корупціонера прищучити й життя почало змінюватися на краще. Але без антикорупційного, кажуть нам, – ніяк. Потрібен окремий суд і добірні судді, обов'язково схвалені іноземними експертами.

Цілковиту відсутність внутрішньої політичної волі для боротьби з корупцією наші західні партнери, які вже нічому не дивуються, намагаються компенсувати власною активністю. Знаючи нас як облуплених, та ще й надивившись на конкурс до Верховного суду, наполегливо пробивають безпосередню участь іноземних товаришів у виборах українських антикорупційних суддів. Про незалежність судової влади не йдеться, але вже, здається, пізно й казати про суверенітет держави, де навіть кордони, як виявилось, давно у приватних руках. Це соромно і сумно водночас, проте вибору злодійкуватим «тубільцям» наші впливові друзі більше не дають. Вони хочуть мати гарантію, що в цій країні буде хоч один суд, який працює.

Очевидно, що жоден антикорупційний суд не здатний працювати без антикорупційної

прокуратури. Але ж, попри поширену в нас звичку всіх від верху до низу все списувати на «продажні суди», неймовірна кількість справ гине ще на рівні прокуратури, так що в суд і нести немає чого. І жоден суперсуддя з антикорупційного суду нічого не зможе вдіяти, коли на стіл до нього потраплять нікчемні за якістю матеріали. Хіба тільки ухвалити незаконне і необґрунтоване, проте «справедливе», на чийсь думку, рішення.

Що таке антикорупційний суд? Це цікава, прямо скажемо, експериментальна структура, про роботу якої свідчить такий гаряче і без розбору улюблений нашими вітчизняними експертами «світовий досвід». Однак насамперед відзначимо, що досвіду роботи антикорупційного суду в державах, які заведено називати цивілізованими, немає. У них все інакше влаштовано, і немає потреби створювати «антикорупційний» суд, «законний» та «справедливий» окремо. Натомість є відповідний дуже неоднозначний досвід держав, як раніше казали, «третього світу», зокрема тих, які ніби й раді були розвиватися, проте в них це погано виходить. Тому іноземним доброзичливцям доводиться волоком тягти такі держави до світла та прогресу, захищаючи їх від них самих, заодно намагатися вберегти власні, не лише душевні інвестиції. Про можливі плюси та мінуси створення антикорупційного суду сказано багато. Та цікавим є досвід держав, в яких вони вже існують.

Обмовимося відразу: не те щоби блискучих або таких, що надихають, але навіть хоч трохи відчутних успіхів антикорупційним судам досягти не вдалося, попри те, що

експеримент триває вже 20 років. Про це чесно свідчать результати дослідження професора права з Гарварда Метью К. Стівенсона та Софі А. Шютте, надані громадськості програмою «Нове правосуддя» (USAID).

Як зазначають автори дослідження, найпоширенішим аргументом на користь створення спеціалізованих антикорупційних судів є потреба в більш ефективному та швидкому розгляді корупційних справ. (В нашому випадку, напевно, це потреба хоч в якомусь, нарешті, реальному розгляді.) По-друге, це потреба подати сигнал національному та міжнародному загалові про те, що країна почала боротьбу з корупцією. На сигнал, дійсно, зачекалися. Але запалити сигнальні вогні поки все ніяк не виходить: навіть менш поганій з проектів, представлених Венеційській комісії, змученій нашими чернетками законопроектів, був названий там всього лише «хорошою основою».

Антикорупційні суди, які є в світі, відрізняються за найрізноманітнішими параметрами. За розміром, алгоритмом обрання суддів, місцем у судовій системі, обсягом юрисдикції, процедурами перегляду справ. На думку дослідників, «найкращого досвіду» моделі антикорупційних судів не існує, а те, що є, може бути використано лише як показник напряму руху реформаторам.

Показовою є географія проведеного дослідження. Діяльність антикорупційних судів вивчалася, зокрема, на досвіді таких держав як Афганістан, Бангладеш, Ботсвана, Бурунді, Камерун, Індонезія, Кенія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Уганда. Так, в цьому красномовному списку є й кілька європейських держав – наприклад, Словаччина. З-поміж держав, що використовують лише елементи антикорупційної спрямованості в діяльності суду – наприклад, прискорення обробки таких справ, – фігурує Папуа Нова Гвінея. До цієї колоритної й різношерстої компанії з двох десятків держав ось-ось долучимося і ми. Тому є цікавим їхній екзотичний досвід.

Перший антикорупційний суд було створено на Філіппінах у 70-х роках минулого століття,

але жоден суд не почав роботу раніше 1999 року. Більшість з чинних нині 20 антикорупційних судів було створено в останні десять років.

У низці випадків значну роль у створенні антикорупційних судів зіграла міжнародна спільнота донорів. Насамперед це Афганістан, де світова громадськість на чолі з США та Великою Британією чинила тиск на уряд з метою якнайшвидшого створення антикорупційного суду, оскільки «міжнародні донори були розчаровані тим, наскільки неналежно розтрачено кошти, надані ними афганському урядові».

Ще одна знайома до болю історія: ініціація створення такого суду в Непалі внаслідок тиску міжнародних донорів, стурбованих чималими простроченнями виконання програм, що фінансуються ними. В обох прикладах донори, до яких в разі Непалу входить ще й Азійський банк розвитку, надавали значну фінансову й технічну підтримку судам і під час їх створення, і згодом.

Окрім держав, які тягли за вуха у світле антикорупційне майбутнє, є ще цікаві й повчальні для нашої «держави в центрі Європи» приклади. Два роки тому в Нігерії після виборів президента Бухарі, «фішкою» виборчої кампанії якого було гасло про боротьбу з корупцією, спостерігачі констатували дедалі більшу підтримку такого суду, зокрема з боку самого президента. Ось що таке справжні афро-європейські оптимісти, які прагнуть цивілізаційних цінностей!

Швидше?

Одним із головних обґрунтувань необхідності створення антикорупційного суду в більшості держав було бажання прискорити розгляд таких справ. Однак надії на те, що антикорупційні судді будуть завантажені менше, не виправдалися. Як стверджують автори дослідження, ці суди завантажені так само, як і звичайні, а часом і більше.

Деякі антикорупційні суди є судами першої інстанції, але апеляційні скарги йдуть до верховного суду, минаючи апеляційні.

Багато хто встановив тимчасові рамки для розгляду корупційних справ. Найбільш

неординарними виявилися палестинці: відповідний суд має розглянути справу за 10 днів і оформити рішення за 10 днів після слухання, максимум – плюс тиждень.

Малайзійці, які звикли розглядати корупційні справи неспішно, в середньому вісім з половиною років, не лише встановили відповідне обмеження тільки для справ цієї юрисдикції – рік, а й зуміли якимось чином три чверті справ розглядати, не порушуючи цього строку. Філіппіни збиралися розглядати подібні справи за три місяці, але на практиці вони займали, бувало, і десяток років. І Філіппіни – хоч і екстремальний приклад, але не винятковий. Недотримання строків розгляду цих справ стало нормою. У низці випадків винні в цьому не самі суди, а прокуратура, констатують дослідники.

У підсумку досвід антикорупційних судів світу демонструє, як наголошують дослідники, що реформаторам не варто бути надто оптимістичними й обіцяти забагато у зв'язку зі створенням антикорупційного суду, попри «цілком ймовірні досягнення в підвищенні ефективності».

### Доброчесніше

Творці знаменитих індонезійських антикорупційних судів Тіпікор, побоюючись судової корупції, що ускладнює засудження чиновників зі зв'язками та їхніх друзів, передбачили участь у процесах тимчасових суддів, які не є частиною судової системи. На жаль, згодом Тіпікор дали підстави казати про «ерозію їхньої доброчесності».

В Афганістані переважна частина тиску з боку США, Великої Британії та міжнародної спільноти щодо створення антикорупційних судів обумовлена тим, що «афганська судова влада була особливо корумпованою», відзначають дослідники.

Крім того, що звичайним побоюванням у контексті політичного втручання в розгляд справ про корупцію було те, що суди захищатимуть впливових правопорушників, в деяких країнах «критики допустили, що уряд здатний маніпулювати антикорупційними судами та антикорупційними переслідуваннями загалом для переслідування політичних опонентів».

В Індонезії кількох суддів таких судів самих було засуджено за корупцію.

На Філіппінах Верховний суд звільнив члена суду Грегорі Онга за його «можливі зв'язки з великої корупційною схемою за участю філіппінського законодавця».

Створення спеціальних процедур підбору й відсторонення суддів антикорупційних судів є найбільш обґрунтованим в тих випадках, коли існують серйозні підстави для занепокоєння щодо доброчесності суддів, вважають експерти. Наприклад, у Словаччині головна загроза виходила від регіональних еліт і злочинних угруповань, здатних підкупити або шантажувати суддю. В Індонезії – величезний вплив правлячої еліти на звичайні суди та системна корупція в судовій системі.

Тим не менш, у більшості держав не вдавалися до спеціальних процедур добору й відсторонення суддів антикорупційних судів.

### Вище

Юрисдикція антикорупційних судів має три основні виміри: тип правопорушення; його тяжкість; ранг держслужбовця, ймовірно причетного до правопорушення. Юрисдикція більшості антикорупційних судів визначається характером правопорушення, а не його тяжкістю. Проте в деяких державах антикорупційні суди розглядають тільки справи, пов'язані з доволі великими сумами.

У сенегальському суді з боротьби з незаконним збагаченням, як і впливає з назви, розглядаються злочини, що полягають у збагаченні з використанням державної посади або зв'язків з членами уряду для привласнення коштів, а також правопорушення, тісно пов'язані з корупцією або приховуванням злочинів. Президент Малі Салл запропонував розширити юрисдикцію Суду з боротьби з незаконним збагаченням, зробивши його Судом з придушення економічних і фінансових злочинів.

Як зазначають дослідники, оскільки спеціалізований суд потребує значних державних ресурсів, а його судді можуть сприйматися як більш привілейовані, ніж решта їхніх колег, доля суду може залежати



від того, чи будуть громадяни переконані в його необхідності. І тут одна з перших загроз – розгляд неістотних справ. Наприклад, у Непалі значна кількість справ, що їх було вивчено Спеціальним судом, стосувалася... підробки університетських дипломів.

Ну і, звісно, як уже вказувалося, ефективність спеціальних антикорупційних судів безпосередньо пов'язана з ефективністю органів, які передають їм справи. У низці держав спеціалізовані антикорупційні суди добре справляються зі справами, що до них надходять, але, за словами експертів, найважливіші справи, для яких і створювався такий суд, не надходять туди зовсім, тому що прокуратура не передає їх до суду. «Корумповані еліти легко можуть не втручатися в роботу спеціалізованого антикорупційного суду, маючи достатньо впливу на прокурорів чи правоохоронні органи, що дозволяє їм уникнути будь-якого серйозного ризику переслідування. Деякі критики у Словаччині

стверджують, що саме це є головною причиною відсутності обвинувальних вироків проти політиків високого рівня», – наголошується в дослідженні.

Політикам слід провести чіткий аналіз наявної системи та її механізмів, перш ніж інвестувати у створення нового суду, радять автори дослідження. Вони оцінюють досягнення антикорупційних судів як «змішані». І ось про яку суміш ідеться: «У деяких країнах спецсуди, схоже, досягли певного успіху, а в інших результати виявилися невтішними. Крім того, кілька спецсудів, які начебто були успішними, зіткнулися зі значними труднощами й невдачами».

Ну, однаково вже все вирішено, тож подивимося тепер: а раптом приживеться у нас далеко не найвдаліший світовий досвід – якщо вже прогресивний ніяк не хоче пускати коріння на українській землі... *(Ракурс (<http://ua.racurs.ua/1725-antikorupciynnyy-sud-perspektyvy>). – 2017. – 30.10).*

## Б. Захаров, Еспресо: Міфи антикорупційного суду

**М**отив утворення антикорупційного суду є сумнівним. Таке враження, що антикорупційний суд утворюється не з метою боротьби з корупцією, а з популістською метою невідворотного покарання усіх підозрюваних у корупції

Роль репресивних механізмів боротьби з корупцією є низькою. Каральні механізми взагалі серйозно не впливають на злочинність. Після скасування смертної кари не збільшується кількість злочинів, за скоєння яких вона застосовувалася була передбачена.

У країнах, де передбачені жорстокі покарання за корупцію, її рівень набагато вищий, ніж у країнах з м'яким кримінальним кодексом. Те ж саме стосується антикорупційних судів. У країнах, де існують антикорупційні суди, зберігається достатньо високий рівень корупції.

Взагалі, щоб створити вільні конкурентні ринкові відносини замість корупційних, потрібні лібералізація, дерегуляція, прозорі механізми державного управління і поступова

зміна суспільних традицій. Треба зруйнувати порочну соціальну змову олігархів з найбільш бідними і укріпити середній клас.

Репресивні механізми в цьому ланцюгу антикорупційних реформ займають останнє місце і мають застосовуватися за порушення вже нових правил.

Сам мотив утворення антикорупційного суду є сумнівним. Таке враження, що антикорупційний суд утворюється не з метою боротьби з корупцією, а як репресивний інструмент, з популістською метою невідворотного покарання усіх підозрюваних у корупції, незалежно від доведення вини. Такий зараз суспільний запит.

Тобто, мотив створення антикорупційного суду є політичним, а не правовим. Про це яскраво свідчить ролик. На сек. 50 чітко зазначено, що справедливий вирок – це обвинувальний вирок.

Історично правосуддя відходить від ідей станових, спеціалізованих судів, трибуналів тощо. Є принцип рівності всіх перед законом, і

він буде порушений, якщо ідея антикорупційного суду буде втілена у запропонованому вигляді (модель антикорупційного суду, викладена у вже відкликаною законопроекті №6011, на якій наполягає більшість антикорупційних активістів і організацій).

Існує міф про унікальність антикорупційних справ. Є думка, що потрібний особливий захист учасників судового процесу, ресурси, забезпечення і охорона тощо. Антикорупційні справи нічим не кращі за інші. Суддя і свідки в якому-небудь глибокому районі під час розгляду справи поліцейських, які когось катували, ризикують набагато більше, ніж у найгучнішій антикорупційній справі.

Годі й говорити про справи про замовні вбивства, терористичні акти тощо. Безлад у судах під час антикорупційних справ теж залежить виключно від гучності справи.

Наприклад, під час засідання у справі Коханівського безладу було аж ніяк не менше, ніж під час розгляду найгучніших антикорупційних справ. Тому всі ці аргументи на користь антикорупційного суду не переконують. Проблема тут полягає не у категорії справ, а у забезпеченні справжньої незалежності суду, в тому числі фінансової.

Ще один міф – складність справ про корупцію. Його розвіює відомий адвокат Аркадій Бущенко, обраний нині суддею Верховного Суду України. На його думку, здебільшого ці справи прості, за рідкісними випадками. А якщо є складними, то це проблема не стільки суддів, скільки фаховості прокурорів.

Обвинувачення має все розкласти по полицях так, щоб було переконливо для будь-якого судді, а в ідеалі, як в США – для будь-якого присяжного без юридичної освіти.

До речі, розвиток інституту присяжних, зміна законодавства на американський манер і участь присяжних у розгляді корупційних справ є, на мою думку, правильним шляхом розвитку судових механізмів боротьби з корупцією. Про ідею використання суду присяжних для справ цієї категорії йдеться у статті експерта Інституту Майбутнього Тетяни Ющенко.

Запропонована модель антикорупційного суду – це відокремлена від судової гілки

влади система. Ця «гілляка» може легко стати механізмом політичних переслідувань. Людина слабка. Антикорупційний суд буде а priori під тиском жаги суспільства до репресій. До того ж, тиск простіше здійснювати на людей в замкнутій системі.

Немає також ніяких гарантій, що вдасться призначити таких суддів, які будуть справді незалежними. Де гарантія, що їх не можна буде підкупити, або здійснити на них тиск через дітей, або взяти чимось іншим, скажімо, механізмами політичної корупції?

Боротьба з корупцією в Україні використовується, як політичний інструмент. Якщо додати низьку якість розслідувань, постійні порушення правоохоронними органами Конституції України, Європейської конвенції з прав людини і КПК, то антикорупційний суд може перетворитися на останню репресивну ланку в ланцюгу порушень прав людини, такий собі революційний трибунал, чого так прагнуть більшовики-антикорупціонери.

Між тим, вони своїми руками створюють сприятливі умови для того, щоб антикорупційний суд, як замкнутий репресивний механізм, був використаний спецслужбами або адміністрацією президента для знищення політичних опонентів.

Боротьба з корупцією стала популістським політичним інструментом. Було багато законодавчих ініціатив, як урядових, так і парламентських, щодо заборони суддям відпускати під заставу підозрюваних у злочинах за низкою статей КК.

У Верховній Раді було зареєстровано сім законопроектів на цю тему – №№ 1838, 1871, 2086, 2284, 2330, 2654 і 3066 – щоправда, частину з них відкликано. Але з'явився новий, небезпечний для прав і свобод людини законопроект № 6519.

Скасування застави для осіб, що не вчиняли тяжких насильницьких злочинів прямо суперечить § 3 статті 5 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також практиці Європейського суду з прав людини, який, зокрема, у справі Ілійков проти Болгарії (Ilijkov v. Bulgaria), рішення від 24 липня 2001, §84, встановлює, що система

обов'язкового тримання під вартою несумісна із § 3 статті 5 Конвенції за визначенням.

Якщо закон встановлює презумпцію щодо обставин, які стосуються підстав тримання під вартою, має бути, крім того, переконливо доведена наявність конкретних обставин, які переважають правило поваги до особистої свободи. Обов'язкове тримання під вартою також суперечить статті 29 Конституції України, яка визначає, що такий запобіжний захід може бути застосований тільки «у разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити».

Були й зовсім маргінальні законопроекти, як запровадження смертної кари за корупцію (законопроект Капліна №2159а). Популізм у боротьбі з корупцією є однією з ознак незрілості і глибокого провінціалізму нашого суспільства.

Юрій Шерех назвав трьох головних ворогів України: Москва, Кочубеївщина і провінціалізм. Якщо з Москвою ми боротися навчилися, то два останніх переважають нас.

Зараз вони проявилися у новому вигляді, коли політики, громадські активісти, волонтери, пересічні громадяни знецінюють одне одного.

Кочубеївщина має новий вигляд – «боротьби з корупцією», коли є нормою, переслідуючи власні інтереси, розпускати чутки, або вкидати у публічний простір інформацію дифамативного характеру проти своїх опонентів, яку радо підхоплює суспільство і застосовує принцип презумпції винуватості. Втрачають від цього всі гравці, втрачає Україна. Все відбувається, як в старому анекдоті:

- Рабінович, я чув, що Ваша донька – повія!

- У мене ж син!

- Йдіть тепер доводьте.

Провінціалізм, містечковість і дріб'язковість, як українського соціуму, так і політикуму просто вражає. Плітки однаково поширюють всі: бабці на лавці і генеральний прокурор, активісти-антикорупціонери і народні депутати, журналісти і волонтери, особи, які вважають себе правозахисниками і правоохоронці з антикорупційних структур, бомжі і співробітники спецслужб.

Немає ніяких бар'єрів, що заважають облили брудом людину, висунути безпідставні звинувачення. При цьому, й ставлення до честі і репутації легковажне. Репутація не є однією з головних цінностей в українській політиці.

Знецінення України впливає на міцність держави, на інвестиційний клімат, на добробут громадян. Така «боротьба з корупцією» завдає величезних збитків державі.

Усе це викликає неабиякий когнітивний дисонанс з тією величчю духу і солідарністю, який проявив український народ під час Євромайдану і проявляє під час війни за незалежність проти Росії.

Чи помітили ви, наскільки менше поваги стало всередині українського суспільства за останні два роки? Скільки розчарування? Ми мусимо змінити підходи. Відповідальність за свої слова і дії, подолання Кочубеївщини та провінціалізму є ключем до перемоги (*Еспресо* ([https://espresso.tv/article/2017/11/10/mify\\_antykorupciynogo\\_sudu](https://espresso.tv/article/2017/11/10/mify_antykorupciynogo_sudu)). – 2017. – 10.11).

## О. Савицький, Deutsche Welle: Ручний і лінивий, немов кіт: що робити з Конституційним судом?

...Оновлення складу КС відбувається в межах розпочатої 2016 року судової реформи, яка мала на меті створення незалежного від інших гілок влади судового органу. Натомість, експерти з конституційного права підозрюють президентську владу у спробах відновити контроль за КС.

Інструмент всевладдя президентів

Контролювати Конституційний суд намагалися останніми роками всі президенти

України, щоби посилити свій вплив на всю систему влади. 2003 року КС дозволив президентові Леоніду Кучмі балотуватися на третій президентський термін, хоча за Конституцією він не мав такого права. 2007 року президент Віктор Ющенко домігся, щоби КС не розглядав конституційність його указу про розпуск Верховної Ради і призначення позачергових парламентських виборів. 2010 року судді повернули президентові

Віктору Януковичу ширші повноваження згідно з Конституцією 1996 року, що стало стартом узурпації влади президентом і спричинило революцію на Майдані 2013-2014 років.

24 лютого 2014 року Верховна Рада звільнила п'ятьох суддів Конституційного суду за порушення присяги і сприяння узурпації влади Януковичем. Звільнити ще сімох суддів парламент рекомендував президентові та з'їзду суддів, але вони цього не зробили. В результаті, з 13-ти суддів КС лишилася більшість суддів попереднього складу. «Сьогодні в КС лише Шевчук, Сліденко, Сас, Мельник і, мабуть, Колісник, справді незалежні судді. А решта просто мантієносці – клевети або Порошенка, або Януковича... що перейшли на повне утримання до Порошенка», – так охарактеризував ситуацію в КС суддя цього суду у відставці В'ячеслав Джунь.

### Неспішна реформа

Реформа Конституційного суду розпочата в червні 2016 року після ухвалення Верховною Радою загальної судової реформи. В розвиток цих змін, парламент восени мав ухвалити спеціальний закон про КС, але депутати спромоглися проголосувати за нього лише 13 липня 2017 року. Згідно з документом, до складу КС входять 18 суддів: по шестеро від президента України, Верховної Ради та з'їзду суддів України.

КС, як суто юридичний орган, відіграв ключову політичну роль і в роки президентства Петра Порошенка – схвалив усі ініційовані ним конституційні зміни. Найважливішим пунктом реформи КС вважається запровадження незалежності суду через відбір його суддів на конкурсах. А саме: президент, Верховна Рада, з'їзд суддів формують власні конкурсні комісії, які відбирають і подають їм на затвердження кандидатів в судді КС.

### Сумнівна незалежність

Проте експерт з конституційного права Центру політико-правових проблем Богдан Бондаренко назвав це викривленням принципу конкурсного відбору, проти чого протестувала Венеційська комісія Ради Європи та українська громадськість. «Насправді, мала бути створена одна конкурсна комісія, до якої президент, парламент та з'їзд суддів

відправляли би своїх кандидатів. Потім вже ця комісія подавала би їм відібраних нею кандидатів, і їхнє подальше призначення відбувалося суто церемоніально», – сказав експерт.

У пресі нерідко лунають закиди на адресу президента Порошенка, якого підозрюють у спробах взяти під контроль Конституційний суд. Наприкінці вересня про це написала *Süddeutsche Zeitung*. У статті «Президент України підкоряє судову систему» наведена думка экс-судді, провідного експерта із судової реформи організації «Реанімаційний пакет реформ» Михайла Жернакова. «Порошенко контролює деяких суддів КС, вочевидь, за рахунок компромату на них», – зазначив Жернаков.

Найбільше підозр в тому, що вони підконтрольні президенту, викликають троє суддів КС, що залишилися з часів президентства Віктора Януковича. Як написала *Süddeutsche Zeitung* з посиланням на оприлюднену торік книгу тіньових видатків Партії регіонів, колишньої партії влади, лише за один вердикт на користь Януковича 2010 року судді КС отримали хабаря у шість мільйонів доларів.

### Криза конституційного провадження

Впродовж всього 2017 року Конституційний суд не ухвалив жодного рішення, не надав жодного висновку і навіть не спромігся обрати собі голову. Для результативного голосування цілий час суддям бракувало необхідного мінімуму голосів «за». Але на утримання КС з держбюджету і далі акуратно виділялися мільйони гривень.

Тим часом, в КС очікує вирішення своєї долі ціла низка важливих документів, серед яких закон про всеукраїнський референдум, закон про мову та про люстрацію. Нещодавно до них додався законопроект про скасування депутатської недоторканності, що є однією з вимог Євромайдану. На тлі значного зниження рейтингу популярності президента Порошенка, в українській пресі час від часу з'являється інформація про підготовку провладними політтехнологами переходу України до парламентської форми правління та обрання президента Верховною Радою. А це також вимагатиме схвалення КС (*Deutsche Welle* (<http://www.dw.com/uk/a-41331188>). – 2017. – 13.11).

## А. Малєєв, Судово-юридична газета: Конкурс як ритуал відведення очей

**М**ої міркування не претендують на об'єктивність і є умисно оціночними. Бо у питаннях реформування країни я ніхто і звать мене ніяк. Як і більшість співгромадян, яких не питали і яким приймати участь у цьому дійстві не довірили.

Ті зусилля, які з небайдужими людьми протягом життя ми прикладали (і ще поки що намагаємось прикладати) до практичного реформування судочинства, пішли у пісок. Ба, над ними достатньо напотішались усі ті, хто зараз є фігурантами ніби реформування – вони переважно усі там, де влада. Тому користаюся свободою, яку нам у відчуттях дає Цукерберг – респект йому.

Баталії навколо конкурсу, бурхливі реакції, зіткнення думок і позицій, емоції дещо поляризували суспільство, але не надто. З одного боку реформатори, представлені ВККСУ, ВРП, ГРД та їх мотивовані чимось захисники та захисниці, а з іншого невдоволені – ті, кого обдурили морквиною прозорості і чесності. Правда, ГРД, до якої купа питань, у даний час незадоволена – кому цікаво бути ширмою? А ще з цього ж боку несформована як сила, без самоусвідомлення своєї значущості, юридична спільнота – представники юридичної професії, які переважно висловлюються критично.

Насправді жусе це козамилення і ошуканство, бо справжній Актор поза цими учасниками. Він в іншому місці і зловтішно бавиться людьми, зіштовхуючи їх у беззмістовній прі. Одразу скажу – цей колективний актор-влада (і наші колеги, що в новостворених органах, вони в цій групі) є ворогом відкритого суспільства на мою приватну думку, яку спробую трохи аргументувати.

Я зверну увагу на деякі питання, які у нас переважно скриті від людей – на питання реального реформування, без якого заміна «чужих на своїх» є лише способом нищення незалежності судової влади для збереження системи розкрадання країни, а за нею і нівелювання та приниження юридичної спільноти з громадянським суспільством вкупі.

Під бравурну музику формування нового істинного Верховного Суду з добросовісних професіоналів протягли процесуальні кодекси, які представили як вершини юридичної думки. Протягли – то й протягли, про конкурс нема потреби, тепер це питання правоохоронних органів і судів. А що ж у самих кодексах, цих вершинах юридичної думки? А там зустрічне забезпечення позову, електронний суд, рул оф ло, пропорційність, письмове провадження тощо. Аж блищить від досконалості.

Зверну увагу на основні для мене речі. Процесуальний закон не є новаторським, це ті самі кодекси з додатковими стоп-кранами.

Збережено автономні, дублюючі і конкуруючі між собою судові юрисдикції, а процес у всіх кодексах фактично прописаний один і той же. Так для чого тоді спец суди, якщо кодекси уніфіковані? Невже тут нема де зекономити народні гроші? Саме процесуальними кодексами закріплено систему судів, в якій у новітніх організаційних умовах немає потреби і на яку Україна не має коштів. Тобто, що було, то лишилось. Це економічно не виправдана, затратна система і її ревно зберігають. Бо хто ж ще дасть гроші? Чи є альтернатива? Є – потрібен єдиний суд, який будуть звертатися всі.

«Вони» «оптимізували» судову систему тим, що ракові пухлини – вищі суди – принайтували до Верховного, а суди укрупнили. Видно, знову готується якась спецоперація. Хіба зміна назви то є реформа? Ні, це ошуканство незрілого громадянського суспільства і людей. Фактично буде гірше – централізація проведена більш послідовно, ніж це зробив зечара з його «блискучими юристами» (Янукович не мав рішучого впливу на ВСУ – не домовився чи не схотів і тому обійшовся і без нього, ізолювавши у резервацію).

Як Велика Палата буде рівняти практику? Чи не за допомогою принципів «верховенства права» та «пропорційності», які з грацією слона в посудній лавці «науковці-реформатори» всандалили в процесуальний закон? Я слухав

того, хто в АП вирішує наші долі, слухав нових суддів ВС – науковці, адвокати і просто блискучі молоді юристи. Зрозумів тільки те, що вони самі не знають куди втрапили і як воно буде. У кожному рішенні ВС потрібно буде зазначати правоположення щодо застосування права. Що це таке і хто його робитиме? Це «те», що тепер плодить ВС, який схоже умисно робить правопорядок суперечливим? Чи це щось інше, бо «те» нам вже не треба? Напевно це будуть робити якісь підготовлені в наших наукових університетах «науковці-судді» по їх невідомим нікому «науковим методикам». Зараз їх якраз учать працювати по-новому. А чого б нам про це не розказати? Таємниця? Я не проти, а усім що є за науку. От тільки її самої у реформі нема, а є шаманство. Якісь анонімні шахраї-експерти готують сирі речі, а їх від людей чомусь ховають. Дайте нам Автора, щоб його знати в обличчя! І ніде, і ніхто, і ніяк не сказав про природу нормативних рішень ВС. Це у нас прецедент як нова норма, це у нас усунення пробілів норми закону чи що це таке, скажіть нарешті? Моє оце звернення не має владного адресату, у них питати немає сенсу, відповіді не буде, воно адресовано байдужим колегам-правникам.

Інстанційний процесуальний дисбаланс не виправлено, апеляційні суди позбавлені можливості впливати на належне встановлення судами першої інстанції фактичних обставин. Хіба перевстановленням їх. Але чи є це завданням апеляційних судів? Зараз апеляція це транзит, від якого нічого не залежить. Якби

там десь, де це ошуканство придумувалось, поцікавились чи виконується у першій інстанції вимога повноти, то вжахнулись би, бо саме там повноцінне правосуддя, решта лише надбудови. По більшості справ, що надходять в апеляцію, коло фактичних обставин не встановлено і доказів нема. Перша інстанція прагне розглядати справи без людей, бо роботи повно. Це криза. Краще б дали більше ресурсів на базовий рівень, там судді захлинаються від справ і браку часу, кадрів, техніки і грошей. Якщо апеляція це повноцінна перша інстанція, то апеляційні суди і їх ресурси потрібно буде збільшувати, що у свою чергу збільшить ресурсне навантаження на державу і продемонструє екстенсивний стиль мислення керманічів (а вони саме так і мислять). У когось нагорі явно негаразд як зі збиранням інформації про стан справ судів, так із початками аналізу. Чому це важливо? Бо тільки рішуче реформування, а не випрошування грошей для їх розкрадання і створення ілюзії реформ, дозволить нам виграти цивілізаційну гонитву і змагання з поки що сильнішими конкурентами-сусідами. На двох стільцях не всидиш, країні треба обирати.

АСДС, Єдина інформаційна система судів. Це 50 % усієї реформи, а може й більше. Її пропагують, а технічного завдання ніхто не бачив. Чому? Хто його автор, хто розробляє софт, напевно був якийсь тендер? Чому про це мовчок? Де Ти, Країно, чому мовчиш? (*Судово-юридична газета* (<http://sud.ua/ru/news/blog/110964-konkurs-yak-ritual-vidvedennya-oshey>). – 2017. – 10.11).

## А. Яхно, «Цензор. НЕТ»: Украинский суд. Опустевший, но не обновленный

**Н**а одном из эфиров военный прокурор Анатолий Матиос шокировал цифровой: из 8000 судей в Украине имеют полномочия вершить правосудие только 3000.

По информации «Цензор. НЕТ», летом этого года Днепровский суд Киева две недели работал вообще без единого судьи уголовной палаты. Сейчас там 4 судьи уголовного направления из 12. И им надо рассматривать

90 дел в месяц с постановлением приговора. Это не считая того, что нужно еще рассмотреть 300-500 ходатайств. Можно ли в этом режиме принимать взвешенные и адекватные решения? Вопрос риторический.

Но самые большие нагрузки, конечно же, у Печерского суда. На него по территории попадает ГПУ, прокуратуры города, области и самого района.

«Если нужно получить доступ к каким-то документам или арест наложить, ты можешь приехать в суд в 10 часов утра, и тебе говорят: извините, мы в день можем рассмотреть не больше 60 ходатайств, – объясняет в разговоре с «Цензор. НЕТ» заместитель прокурора Печерского района Вадим Гиренко. – И я их тоже могу понять. В итоге они второстепенные вещи откладывают и не рассматривают... Сейчас нам начинают приходить повестки на февраль. И я слышал, в Киевской области подготовительное заседание назначили аж на март 2018».

Судья Дубенского районного суда Ровенской области Александра Жуковская уверена, что в нынешних условиях соблюсти сроки рассмотрения дел, определенных процессуальными кодексами (5 дней, 10 дней, 1-2 месяца – в зависимости от категории) невозможно.

«Все юристы это понимают... Судьи уже махнули рукой на сроки, потому что иного выхода нет. Невозможно при норме 183 дела в год рассмотреть их 1200. Но одновременно в законодательстве прописали норму, по которой нарушение срока, – основание для привлечения к дисциплинарной ответственности. Таким образом, в Украине любого судью можно привлечь к ответственности», – написала Жуковская на своей странице в Facebook.

Впрочем, по сравнению с регионами в столице ситуация еще более-менее терпимая. Только вдумайтесь, в стране – 200 судов, в которых работают меньше трех судей, а есть такие, где вообще нет ни одного судьи.

Например, в Смигуновском районном суде Николаевской области есть три вакансии и одна живая судья. Но вершить правосудие она не может, потому что истек срок ее полномочий.

В Скадовском районном суде Херсонской области ситуация получше – там на работу ходит аж пять судей. Но имеет полномочие только один. И то он получил эти полномочия совсем недавно – 28 сентября. До этого три года, как и другие его коллеги, он просто ходил на работу, пил кофе, читал новости и регулярно получал зарплату из бюджета. И таких примеров по всей стране множество.

## БОЛЬШОЙ ИСХОД

Почему произошел этот большой судебский исход? Сразу отметим, что люстрация

не коснулась судей так, как прокуроров. Конституционный суд красиво выписал, что люстрация к ним не применяется. Правда, много судей в Киеве отстранили от должности, например, председателя уже упомянутого нами Днепровского суда Киева.

Первый замглавы комитета ВР по вопросам правовой политики и правосудия Леонид Емец убежден, что основная причина – декларации. «Поверьте, ко мне приходил не один ходок на тему: а может, давайте как-то без деклараций. Мы им отвечали, что извините, но нет. Без деклараций никак нельзя. Тогда они решили, что для них спокойнее уйти с судебской должности, чем показывать свои доходы и расходы».

«Многие судьи ничего не боялись, – вторит коллега Емца по комитету депутат Наталья Новак. – Они прямо на себя записывали и особняки, и земельные участки, и дорогие машины. В результате им нужно было что-то очень быстро переоформлять. Но оно бы все равно осталось в реестрах, и это можно было бы легко найти. Многие просто решили уволиться, чтобы никто не проводил никакого расследования».

Также бытует мнение, что у судей пропало чувство физической безопасности. Раньше они были «брахманами», высшей кастой. А тут их начали приглашать на допросы, ловить на взятках, обыскивать. Многие судьи просто решили убраться от греха подальше. И таких оказалось критически много. А набрать новых – процесс не быстрый и сложный.

## ЛЕД ТРОНУЛСЯ

И тем не менее, шатко-валко, но процесс пошел. Недавно президент подписал указ, по которому 231 судья наконец-то получил назначение на вакантные должности. Еще 500, по информации «Цензор. НЕТ», будут назначены в ближайшее время.

В минувшую субботу торжественно приняли присягу 113 судей Верховного Суда. Среди них – бывшие адвокаты и ученые, которые прошли через горнило тестов, проверок и собеседований. Следующие на очереди – апелляционные суды.

31 октября начался первый после Майдана отбор новых кадров в суды первой инстанции. Более 4 тысяч юристов сдавали отборочный экзамен на знание украинского языка и норм права. Из них к следующему этапу отобрали 700 человек.

Генпрокурор Юрий Луценко убежден, что ситуацию с тотальной нехваткой судейских кадров также улучшит процесс укрупнения, создание окружных судов.

«Это должно дать результат. Например, объединение Шевченковского суда и Печерского суда в один суд, который должен быть радикально увеличен численно. Тогда самые резонансные дела будут рассматриваться более энергично. Например, сейчас в Печерском суде – 4 судьи, которые рассматривают дела по сути, а в Шевченковском суде, если я не ошибаюсь, сейчас пять судей. А надо чтобы было 50. Я бы вообще советовал 100», – заявил Генпрокурор в эксклюзивном комментарии «Цензор. НЕТ».

«Сейчас, по моему мнению, надо особое внимание уделить столичным судам. Здесь сосредоточено большинство и уголовных, и хозяйственных, и административных дел», – добавил он.

Судья Верховного Суда Всеволод Князев рассчитывает, что в перспективе существенно разгрузит суды такая новелла, как «типовое дело» («зразкова справа»), которая прописана в новом кодексе.

«Верховный Суд рассматривает дело, дает образец всем другим судам для рассмотрения этого дела. И в дальнейшем они по упрощенной процедуре рассматривают подобные дела. На самом деле, это очень разгрузит судебную

систему. Потому что таких дел много. И в административном судопроизводстве, и в гражданском. «

Депутат Леонид Емец также видит в этой новелле большой позитив и убежден, что этим ломается вся суть судейской коррупции. «Мы однозначно получим новое качество правосудия. Единственное, это нельзя сделать в один момент. Единую судебную практику надо наработать, а это займет время. Но через три-четыре года количество споров уменьшится. Если ты в проигрышной ситуации, ты не будешь судиться. Пойти и договориться с судьей возможности уже не будет».

Очистились ли суды за эти четыре года? В обществе такого ощущения нет. Суды – по-прежнему среди лидеров недоверия. Но рискнем предположить, что оставшиеся 3000 – это все такие лучшая судейская часть. Во всяком случае, они не побоялись показать свои декларации.

И сейчас им непросто. Вместо положенных 40 часов в неделю они работают по 67. Приезжают на работу в 6.30, возвращаются в 21.30. Рассматривают дела нон-стоп, чтобы люди не страдали из-за отсутствия судей...

Такой ненормальный рабочий график – это неизбежные недостатки переходного периода. Они, к сожалению, сопровождают любой болезненный процесс обновления. И это нужно перетерпеть. Рано или поздно ротация завершится и украинские суды наполнятся новыми людьми. И очень хочется верить, что это будут не просто новые судьи, а качественно новые судьи («*Цензор. НЕТ*» (<https://censor.net.ua/r462755>). – 2017. – 15.11).

## А. Новосельцев, Ракурс: Ліквідаційний пакет реформ – в дії

**Н**авіщо повертати окремі норми КПК УРСР – чи не простіше повернути його цілком? Гірше вже не буде. Гірше нікуди...

Приблизно рік тому, незабаром після ухвалення так званої реформи Конституції в частині правосуддя, я написав, що йдеться про ліквідаційний пакет реформ, завдяки яким

Україну буде знищено як державу без жодного пострілу.

Озираючись назад, можу констатувати, що життя підтвердило правоту цього твердження. І навіть більше: з'ясувалося, що то був лише малий ліквідаційний пакет. Для розширення і поглиблення прірви між парламентом, урядом і народом було ухвалено й інші реформи,



спрямовані на ліквідацію доступності медицини, дебілізацію освіти, вихолощення правосуддя тощо.

Після ухвалення норми про обов'язковий 2-процентний аванс у законі «Про виконавче провадження» навіть ті, хто пережив «реформу» судового збору у вигляді його астрономічного підвищення, тепер міцно задумуються: а чи потрібно звертатися до суду? Адже позивач ще нічого не отримав, а буває так, що й не отримає, але вже щонайменше 1% в суді першої інстанції та 2% у виконавчій службі мусиш платити. Якщо ж платити в усіх трьох інстанціях – то це 5,3% від ціни спору!

Припустімо, що спір не про стягнення грошей, а про поділ майна подружжя. Щоб розділити давно викуплену й оплачену квартиру, потрібно буде державі віддати стільки, що постає запитання: держава судить або продає громадянам присуджене майно?

Я вже мовчу, що для юридичних осіб (і в низці випадків для ФОП) ці ставки є в півтора разу більшими, й не мають верхньої межі в цивільних та адміністративних справах.

З почуттям глибокої особистої байдужості сприйняли чимало юристів ухвалення 800-сторінкового талмуда під назвою «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (законопроект №6232). Лейтмотив такий: ми вже втомилися весь час переучуватися, це все не більш як переписування з пустого в порожнє, навіть не хочеться відкривати й читати цю маячню...

Особливо витонченим знуцанням звучать деякі тези з пояснювальної записки до проекту №6232 про перелік проблем, які цей законопроект розв'язує:

- формальне ставлення судів до дотримання конституційних та встановлених законом принципів судочинства, в тому числі змагальності сторін;

- недостатній рівень єдності та послідовності правозастосовної практики;

- недосконалість, а подекуди – відсутність ефективних процесуальних інструментів для

захисту прав та інтересів осіб, які звертаються до суду;

- недосконалість правил та неузгодженість в розмежуванні юрисдикції судів;

- надмірна тривалість розгляду справ та відсутність правової визначеності через практично необмежені можливості перегляду рішення суду по суті спору;

- невинуваті формальні та неформальні обмеження у використанні деяких засобів доказування;

- абсолютизація принципу поширення юрисдикції судів на всі правовідносини;

- нерозвиненість інструментів підтримки системи альтернативних способів вирішення спорів;

- надмірні витрати організаційних, людських та фінансових ресурсів для розгляду судом справ незначної складності та таких, спір в яких фактично відсутній;

- низький рівень правової культури учасників процесу, зловживання процесуальними правами та невиконання процесуальних обов'язків, поєднані з неефективними заходами відповідальності за порушення правил судового процесу.

Хіба це не знуцання: за останні 25 років суди застосовуватимуть вже третій (!) Цивільний процесуальний кодекс. Звідки тут узятися «послідовній» правозастосовчій практиці?

Нагадаю, що протягом президентства Кравчука і двох строків президентства Кучми суди використовували ЦПК УРСР від 18 липня 1963 року (зі змінами та доповненнями). Лише наприкінці правління Кучми було підготовлено ЦПК України від 18 березня 2004 року. Навіть враховуючи, що Ющенко та Янукович багато в чому переписували кодекси кожен під себе, тим не менш, хоч якась нитка наступності залишалася. А тут сяк-так і нате – свіжий кодекс!

Просто для довідки зауважу, що попередній ЦПК УРСР було ухвалено аж 1929 року! Наступний – 1963-го, через 34 роки. Можна навести куди як більш красномовні приклади: Цивільний процесуальний кодекс Німеччини було ухвалено... 30 січня 1877 року! Цивільний кодекс Німеччини було ухвалено Рейхстагом

1 липня 1896 року, а кримінальний – 15 травня 1871 року.

У зв'язку з цим залишається тільки дивуватися: кому і чим завадив порівняно прогресивний і сучасний КАСУ від 6 липня 2005 року? Він ще попрацювати толком не встиг...

Натомість як ілюстрацію реформаторського маразму можна навести кілька кричущих прикладів: у нас досі застосовується Кодекс про адміністративні правопорушення УРСР, ухвалений ще 7 грудня 1984 року!

У ньому давно немає живого місця. Він методично втратив цілісність, і на сьогодні діє щонайменше п'ять різних процедурних порядків у сфері притягнення до адміністративної відповідальності: адміністративними органами зі складанням протоколу, окремо у сфері безпеки дорожнього руху – за спрощеною процедурою, окремо – судом у певній категорії справ, які можуть спричинити позбавлення спеціального права або заходи обмеження свободи, окрема процедура прописана в Митному кодексі, і зовсім вирваною з контексту і перенесеною в КАСУ видається ст. 171-2 «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності», за якою оскаржуються в суді, наприклад, штрафи патрульної поліції.

Порядок представництва та оскарження скрізь різний. Всупереч рішенням Конституційного суду №13-рп/2000 від 16 листопада 2000 року про неконституційність адвокатської монополії згідно з ч. 1 ст. 268 КУпАП – вона де-факто і де-юре діє. Але за правилами КАСУ діє загальне представництво за довіреністю.

Правила Митного кодексу допускають і адвоката, і представника за довіреністю (ст. 499 МК). Як буде далі у світлі «реформи» Конституції в частині так званого правосуддя – одному Богові відомо...

Знову ж таки, порядок оскарження – суцільний ералаш. Тут тобі і вищий адміністративний орган разом з виконкомом (ст. 288 КУпАП), і суддя апеляційного суду (ст. 294 КУпАП) у справах, наприклад,

про позбавлення водійських прав, а якщо ви оскаржуєте проїзд на червоне світло або перевищення швидкості – то подаєте адміністративний позов за ст. 171-2 КАСУ за правилами цього кодексу.

Рішення адмінсуду першої інстанції у справі про дрібне порушення Правил дорожнього руху оскаржується, згідно з рішенням Конституційного суду від 8 квітня 2015 року №3-рп/2015 року, в апеляційний адміністративний суд, і справу в ньому слухатиме колегія з трьох суддів, тоді як справу про «п'яцтво» за кермом (ст. 130 КУпАП), за яке позбавляють прав, розглядає спочатку один суддя районного суду, потім – знову ж один суддя апеляційного суду. Чому так? А от так...

Зауважте: нікого цей процесуальний безлад не обходить, і навіть близько ніхто не збирається реформувати Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 року...

А ще можна навести абсолютно вбивчий приклад: ми досі живемо за Житловим кодексом УРСР 1983 року, де урочисто вписано:

«В результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції в нашій країні було створено необхідні передумови для розв'язання однієї з найважливіших соціальних проблем – задоволення потреби трудящих у житлі.

Втілюючи в життя ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства і здійснюючи курс на підвищення матеріального та культурного рівня життя народу, Радянська держава послідовно реалізує розроблену Комуністичною партією програму житлового будівництва.

Високі темпи розвитку державного і громадського фонду на основі державних планів, заходи, яких вживає держава по сприянню кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, створюють необхідні умови для забезпечення гарантованого Конституцією СРСР і Конституцією Української РСР права громадян на житло.

Важливим державним завданням є забезпечення схоронності житлового фонду, збільшення строку його служби, підвищення рівня благоустрою жилих будинків. У вирішенні цього завдання активну участь беруть громадські організації і громадяни.

Конституція СРСР і Конституція Української РСР зобов'язують громадян дбайливо ставитися до надаваного їм житла.

Радянське житлове законодавство покликане сприяти забезпеченню права громадян на житло, ефективному використанню та охороні житлового фонду».

Якраз напередодні 100-річчя Жовтня дуже доречно згадати, що Житловий кодекс свято шанує заповіді Ілліча і все так само вірний Комуністичній партії та Конституції СРСР...

Ми з вами чудово розуміємо, що подібні парадокси мають абсолютно конкретне пояснення: реформатори беруться тільки за ті кодекси, які допомагають вирішувати триєдине завдання:

1) створення видимості реформ перед Заходом;

2) створення системи з найкращими корупційними можливостями й великим простором для зловживань;

3) закріплення узурпації влади та усунення народу від виконання функції джерела влади.

Оскільки Житловий кодекс для цього не годиться – то нікому він не потрібен, мине ще 10 років, а Ленін і партія так само славитимуть перемогу Жовтня...

Знову ж таки, дуже повчальним виглядає досвід впровадження портновського КПК 2012 року. Скільки жартівників твердило з високих трибун, що хрущовський КПК є смішним, що його було ухвалено 28 грудня 1960 року, понад 50 років тому! Водночас те, що КПК Німеччини від 1 лютого 1877 року було ухвалено ще за життя Бісмарка – якось забувається.

Розуміючи всі недоречності й невідповідності портновського КПК, нас просили потерпіти: мовляв, зате більше не відмовлятимуть у

порушенні кримінальних справ! І що? І нічого – як не порушували, так і пишуть відмови досі. Тільки якщо раніше можна було оскаржити мотивовану відмову як прокурору, так і в суд, в передбачені строки з моменту отримання відповіді, то тепер учасники процесу позбавлені права скажитися прокурору, а в суд треба подавати подання не після відповіді слідства, а протягом 10 днів з наступного після подання заяви – що являє собою формений маразм, адже на момент оскарження заявник просто технічно знати не може, відмовили йому чи ні.

Втрачено право оскарження неправомірного відкриття кримінальної справи зацікавленою особою. Втрачено граничні строки слідства. Тепер можна щодо неугодної особи відкривати справу за фактом, «кошмарити» її роками, але водночас не пред'являти підозру і не нести за це жодної відповідальності.

Так звані поправки Лозового, а якщо бути точним – ціла серія поправок до КПК 2012 року, є нічим іншим, як відчайдушною спробою повернути окремі робочі норми КПК УРСР.

Я довго стояв на позиціях, що можна потерпіти, в новому КПК є розумні зерна. Але тепер змінив точку зору і скажу так: навіщо ж повертати окремі норми КПК УРСР – чи не простіше повернути його цілком? Гірше вже не буде. Гірше нікуди...

Вихід з цієї системи лише один – повний демонтаж «реформ» 2005–2017 років і повернення до початкового положення. Адже, як свідчить життєва мудрість, вихід завжди є там само, де і вхід... (*Пакурс (<http://ua.racurs.ua/1726-iedyny-vyhid-povnyu-demontaj-reform>). – 1.11. – 2017*).

## В. Хохлов, Украинская правда: Записки либертарианца. О праве на жизнь, здоровье и собственность

№ 3а – Билль о правах

Билль о правах появился в Конституции США не сразу.

И это может вызвать недоумение – почему отцы-основатели наиболее демократического государства того времени не заложили подобные статьи в документ сразу, тогда как

аналоги (Великая хартия вольностей) на тот момент уже были известны? Почему, в конце концов, набор поправок под таким названием был все же принят?

И в чем, на мой взгляд, многие современные люди заблуждаются, говоря о гражданских правах.

Александр Гамильтон, один из авторов Конституции, возражал против Билля о правах в Записке федералиста №84, справедливо утверждая, что гражданские права принадлежат гражданам изначально во всей их полноте.

И раз граждане не уполномочивали государство эти права ограничивать, то им и не требуется получать какие-то особые конституционные гарантии своих прав (оригинал: «the people surrender nothing, and as they retain every thing, they have no need of particular reservations»).

Отличие Великой хартии вольностей в том, что источником права в королевстве Англия был король, а бароны были его подданными. То есть неотъемлемых прав у них не было. Король им права мог дать, а мог и забрать, и Хартия как раз защищала баронов от своевластия короля. Когда же источником права является народ, а не монарх, и народ государству свои изначальные права не делегирует, то получать подтверждение своих прав от государства гражданам не требуется.

Более того, Гамильтон, как бы предвидя вызовы конца XX – начала XXI века, указывал на опасность Билля: если какие-то права Конституция гражданам явным образом гарантирует, то возникает ощущение, что прочие права, которые она не гарантирует, у граждан отсутствуют.

Как мы видим на примере закона о митингах в современной России, опасения Гамильтона полностью оправдались – даже те права, которые якобы Конституция гарантирует, государство стремится ограничить законами.

Про те права, которые Конституция не гарантирует, и говорить нечего. Многие граждане почему-то считают, что источником права являются не они сами, а именно Конституция – и возникает весьма опасная и вредная фраза о том, что «Конституция предоставляет право» или «Конституция признает право». Хотя максимум того, что она может, – это гарантировать права, которые у граждан есть и без всякого государства или Конституции.

Почему же, несмотря на всю логичность позиции Гамильтона, Билль о правах был принят? Дело в том, что любое государство –

это общественно опасный институт. История показывает, что государство склонно превышать пределы делегированных ему полномочий и узурпировать права граждан.

Государство, в лице чиновников, склонно видеть себя квази-сувереном, то есть источником права, а граждан – своими подданными. Психологически, анти-федералисты справедливо указывали на опасность узурпации государством полномочий, которые ему не были предоставлены. И Билль о правах был принят исключительно как мера предохранения от этого.

Хотя лучшим предохранителем была бы гражданская сознательность и четкое понимание гражданами того, что они являются источником права, а государство и его органы – лишь обслуживающей организацией. Торжество популистских и патерналистских режимов в XX веке показывает, что только на это рассчитывать не приходится.

Итак, для наших целей необходимо четко понимать две вещи.

Первое – ни Конституция, ни государство не могут предоставлять или признавать права граждан, так как эти права являются неотъемлемыми. Они существовали до учреждения гражданами государства и независимы от него.

Второе – неисключительный перечень гражданских прав в Конституции может быть приведен хотя бы для того, чтобы лишний раз предохранить граждан от узурпации государством полномочий и явно указать на запрет ограничения тех или иных прав граждан.

При этом не следует забывать, что полномочия государства ограничены Конституцией, а права граждан безграничны.

Ограничивать права граждан государство не может в принципе, но граждане могут по своей воле часть естественных прав делегировать государству путем предоставления ему властных полномочий (о чем должно быть явно указано в Конституции, которая есть документ об учреждении государства), а на все остальные права государство посягать не смеет.

Еще раз повторю цитату Гамильтона: «the people surrender nothing, and as they retain every thing, they have no need of particular reservations».

Ниже будут приведены те права, которые, на мой взгляд, могли бы быть упомянуты в Конституции как раз для того, чтобы предохранить граждан от ограничения этих прав государством.

Эти статьи озаглавлены как записки либертарианца, а для либертарианцев высшей ценностью является свобода. Свобода является полной, абсолютной и ограничена лишь свободой других людей.

Права являются следствием свободы – так, несвободный человек еще со времен античности не мог иметь гражданских прав. Поэтому для каждого права следует искать свободу, из которой это право проистекает, и в формулировке права эта свобода должна найти полное отражение.

Свобода не означает вседозволенность. Во-первых, свобода всегда связана с ответственностью. Во-вторых, ваша свобода не может быть использована для ущемления свободы других лиц.

Поэтому когда мы говорим, например, о свободе распоряжаться своей жизнью, то из этого следует и ответственность человека за свою жизнь, и невозможность ущемлять свободу других людей на их жизнь.

Право на жизнь. Это, пожалуй, наиболее естественное право, которое упоминается во многих Конституциях. Обычно его формулируют как запрет на лишение жизни. Однако это весьма узкая трактовка.

Какая свобода лежит в основе этого права? Конечно, это свобода самому распоряжаться своей жизнью. Из этого следует абсолютный запрет на недобровольное лишение жизни (и, как следствие, запрет на смертную казнь – по этому поводу двух мнений быть не может).

Но из этого также следует допустимость добровольного ухода из жизни как самостоятельно, так и при помощи других лиц (поэтому эвтаназия не просто допустима, она является составной частью права на жизнь).

Более того, свобода самостоятельно распоряжаться своей жизнью также подразумевает невозможность по принуждению рисковать жизнью. Все связанные с риском для жизни действия возможны только на добровольной основе.

Право на жизнь в Конституции, соответственно, следует сформулировать таким образом: «Ніхто не може всупереч власній волі бути позбавлений життя чи примушений ризикувати життям».

Право на здоровье. Меня удивляет, почему многие путают право на здоровье с правом на здравоохранение, причем последнее зачастую понимают в смысле права на получение бесплатных медицинских услуг. Эта подмена понятий становится очевидной, если обратить внимание на то, какая свобода лежит в основе этого права.

Это свобода самому распоряжаться своим здоровьем (аналогично предыдущему параграфу). Здравоохранение же в широком смысле есть набор профессиональных услуг, куда входят медицина, физкультура (от фитнеса до реабилитации) и так далее. Право на получение таких услуг ничем не отличается от права на получение других профессиональных услуг – образовательных или бухгалтерских, транспортных или юридических.

Поэтому право на здоровье следует формулировать таким образом: «Ніхто не може всупереч власній волі бути позбавлений здоров'я чи примушений ризикувати здоров'ям».

Важным следствием двух сформулированных выше прав, а также ряда прав, о которых мы еще поговорим, является недопустимость недобровольной военной или полицейской службы.

Такая служба связана с возможностью рисковать жизнью или здоровьем вопреки своей воле. Человек становится рабом, пушечным мясом, что ни в коем случае не совместимо с либертарианской концепцией.

Кроме того, можно использовать и метод аналогии: может ли правлению ОСББ прийти в голову обязывать жильцов защищать свой дом, может ли руководство корпорации обязывать акционеров защищать свою компанию? Очевидно же, что нет.

Хотя, разумеется, существуют примеры того, как на добровольной основе граждане самоорганизовывались для защиты своей жизни и здоровья в пределах дома (после

взрывов в России) или в пределах микрорайона (самооборона во время второго Майдана в Украине).

Право собственности. Хотя во многих других концепциях это право рассматривается как менее важное, чем первые два, для либертарианцев оно столь же священно.

Не случайно исторически многие мягкие формы рабства начинались с лишения собственности и, при сохранении личной свободы, принуждении подчинять свою волю тем, кто собственностью обладает. И, наоборот, формирование мощного среднего класса, то есть людей самодостаточных и обладающих собственностью, исторически являлось лучшим средством как от чрезмерного усиления государства, так и от расцвета популизма.

Свобода, лежащая в основе этого права – это свобода самому распоряжаться своим имуществом и своими доходами. Как было показано в первых двух записках, государство создается, в частности, для защиты собственности граждан. Но никто не давал ему полномочий распоряжаться этой собственностью «для общественного блага».

Единственным основанием для недобровольного лишения собственности является доказанный в суде факт ее незаконного приобретения.

Право на собственность в Конституции следует формулировать так: «Ніхто не може бути всупереч власній волі позбавлений власності чи доступу до неї, крім випадків, коли в суді доведено незаконність її набуття».

Из этой формулировки есть два важных следствия.

Во-первых, законно приобретенная собственность не может быть изъята даже по решению суда и даже с выплатой справедливой компенсации. Если какая-то частная собственность мешает общественно-полезному мероприятию, значит общество (в лице публичных институтов) должно договариваться с владельцами и предлагать им настолько выгодные условия, что они добровольно согласятся эту собственность уступить.

Во-вторых, незаконность приобретения собственности может распространяться по цепочке – даже если вы законно приобрели что-то, что ранее было украдено или отнято, то такая собственность возвращается законному владельцу.

Это же полностью применимо к незаконному обогащению в смысле статьи 20 Конвенции ООН о противодействии коррупции: если чиновник имел нелегальные (в смысле этой статьи) доходы, то есть такие доходы, которые не могут быть объяснены официальным уровнем оплаты труда и прочими публично известными доходами, – то и приобретенная на нелегальные доходы собственность является незаконной.

Можно сказать и проще. Если активы нынешнего или бывшего чиновника, а также связанных с ним лиц, существенно превышают известные доходы этого лица, – то само по себе сравнение стоимости активов с размером легальных доходов может быть аргументом обвинения в пользу незаконности приобретения этого имущества в ходе судебного разбирательства (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/11/4/7160401/>). – 2017. – 4.11).

## В. Хохлов, Украинская правда: Записки либертарианца. Гражданство

№ 4 – Вопросы гражданства

Эта статья продолжает цикл «Записки либертарианца», посвященный вопросам конституционной реформы.

Напомню, в записке № 1 была высказана мысль о том, что граждане первичны, а государство – вторично. В то же время, в ряде

государств вопросы гражданства регулируются на уровне законодательства, а в некоторых – предоставление или лишение гражданства даже осуществляется органами исполнительной власти.

Есть применить метод аналогии, предложенный в записке №2, то эта ситуация

подобна тому, как если бы совет директоров или топ-менеджмент корпорации предоставлял или лишал акционеров права собственности на их акции, а правление ОСББ – права собственности жильцов на принадлежащие им квартиры.

Данный нонсенс в вопросах гражданства имеет корни в отношениях суверена и подданного в монархической Европе – в те времена источником права был суверен, и он или она принимали в свое подданство по своей воле.

После того, как государство *de facto* заменило монарха в роли суверена (хотя номинально сувереном, конечно же, является народ), произошло механическое перенесение такого формата взаимоотношений в части гражданства – государство принимает граждан в свое подданство.

По сути, это полная ерунда, так как само же государство учреждается гражданами, а значит – оно не может, в общем случае, решать вопросы гражданства.

Обычный путь приобретения гражданства – и ничего нового я здесь не открываю – это путь наследования гражданства своих родителей.

Приобретение гражданства путем натурализации представляется мне крайне сомнительным. Это как если бы человек, который 5 лет снимал квартиру (и все эти годы хорошо себя вел, не грубил соседям, платил арендную плату) по истечении этих лет получал в собственность какое-то помещение в доме и становился уже не арендатором, но совладельцем.

Или если бы сотрудник, который 10 лет работал на какую-то корпорацию, получал бы автоматически пакет ее акций. Хотя, как раз в случае корпораций иногда практикуется предоставление акций как бонуса за определенные достижения. Соответственно, не исключаю возможности предоставления гражданства за заслуги, но это должно быть сделано именно в виде исключения, а не автоматически.

Говоря о Конституции, вопросы приобретения гражданства в ней можно было бы прописать по тем же причинам, которые

обсуждались в записке №3, посвященной Биллю о правах, – чтобы лишить государство соблазна регулировать сферу, на которую оно, как показано выше, не имеет полномочий.

Соответствующая статья Конституции должна определять обычный способ приобретения гражданства – по праву рождения – и давать возможность представителю органа предоставлять в исключительных случаях гражданство своим решением, обосновывая его. Например, может быть дана такая формулировка:

«Громадянство України набувається:

– дитиною, що народжена на території України та батьками якої є громадяни України – автоматично,

– дитиною, що народжена на території України та одним з батьків якої є громадянин України – автоматично, окрім випадків відмови обох батьків від набуття дитиною громадянства України,

– дитиною, що народжена поза територією України та батьками якої є громадяни України – за заявою обох батьків до компетентних органів України про бажання отримати для дитини громадянство України та відсутність у неї громадянства інших країн,

– дитиною, що народжена та провела більшу частину життя на території України, але не набула громадянства при народженні – за заявою такої особи після досягнення повноліття,

– іншими особами – у виключних випадках постановою Верховної Ради України за заслуги перед народом України або з обґрунтуванням користі для народу України».

Гораздо более простым представляется вопрос утраты гражданства. Так, акционерное общество не может лишить акционера его акций. И правление ОСББ не может лишить жильца права собственности на его или ее квартиру. А вправе ли они запретить акционеру продавать свои акции, либо собственнику – свою квартиру? Тоже не могут!

Так и государство не может ни лишить гражданина природного гражданства, ни запретить ему или ей добровольно отказаться от гражданства. Отношения гражданина с

государством в этой связи односторонние – гражданин государству ничего не должен, кроме уплаты налогов. В том числе, не должен оставаться гражданином помимо своей воли.

Разумеется, всякие бюрократические уловки против отказа от гражданства, такие как заградительные пошлины или сложность процедуры, недопустимы – отказ от гражданства должен быть бесплатным и производиться просто по письменному заявлению.

Формулировка отказа от гражданства должна быть простой и прозрачной: «Громадянин України може у будь-який час безкоштовно відмовитися від громадянства України за власною заявою, поданою до компетентних органів держави».

Но, конечно же, отказавшись от гражданства, восстановить его будет непросто – по рождению уже не получится, остается лишь путь за заслуги, а их еще нужно доказать.

Единственный нюанс возникает в случае предоставления гражданства за заслуги. В отличие от природного гражданства, это гражданство может даваться на определенных условиях, и их нарушение может быть причиной отмены решения о предоставлении гражданства (есть аналогия с *restricted stock* – акциями, которые даются сотрудникам корпораций с определенными ограничениями).

Именно поэтому я так настаиваю на четкой формулировке заслуг или пользы, которую новый гражданин может принести народу Украины.

Например, если мы считаем, что нам принесет пользу человек, получивший образование в Гарварде, и предоставляем по его просьбе ему украинское гражданство, то единственным основанием лишения гражданства в этом случае будет фальшивый диплом Гарварда.

А не там поставленная запятая в анкете, нарушение правил дорожного движения или факт судебного преследования в Гондурасе не будут такими основаниями, поскольку не являлись существенными факторами предоставления гражданства.

Наконец, остается еще вопрос двойного гражданства. Это непростой вопрос. Есть ряд соображений в пользу невозможности двойного гражданства. Одно из них – какое из государств будет защищать интересы такого гражданина в случае нарушения его прав и свобод? А если у государств при этом разные представления о правах и свободах?

Эту коллизию можно разрешить, уравнивая в правах и свободах граждан и неграждан. Для либертарианца очевидно – все базовые права равным образом распространяются на граждан и неграждан, а предоставление каких-либо социальных гарантий или помощи в либертарианской модели не предусмотрено. Государство – не нянька и не богадельня.

Второе соображение – соображение лояльности. Его корни растут из монархической Европы: нельзя было быть слугой двух господ, нельзя было быть и подданным двух суверенов.

Однако гражданин – не слуга государства, а его совладелец. Можно же быть совладельцем двух корпораций, даже конкурирующих (я могу купить акции и *Coca-Cola*, и *PepsiCo*); можно быть владельцем квартир в двух домах и членом двух ОСББ. Поэтому я не вижу сейчас непреодолимых преград в части двойного, тройного и так далее гражданства.

Государство должно равным образом защищать права и свободы всех граждан, лиц без гражданства и юридических лиц на своей территории, собирать с них за это одни и те же налоги, не оказывать никому из них никаких особых преференций и не создавать особых преград.

Возможно, в приведенных выше рассуждениях не учтены какие-то нюансы, поэтому вопрос о двойном гражданстве не является окончательно закрытым, но на сегодня именно такое его решение кажется наилучшим образом, соответствующим либертарианскому подходу (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/11/18/7162385/>). – 2017. – 18.11).



## М. Черкасенко, Дзеркало тижня: Імпічмент як альтернатива революції?

У періоди політичного загострення на українській політичній авансцені традиційно порушується питання законодавчого врегулювання процедури імпічменту президента.

Обізнані читачі можуть зауважити, що відповідний інститут уже передбачений у Конституції України. Проте практика застосування цієї процедури, а точніше – її відсутність, свідчить про те, що інститут імпічменту президента потребує системних змін.

Хоча імпічмент і закріплений у законодавстві України в ст.111 Конституції, однак визначення самого поняття імпічменту не було, фактично, до 2003 р. У рішенні Конституційного Суду зазначено, що імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент, у разі вчинення злочину президентом України, може достроково припинити його повноваження, усунувши з посади.

У разі усунення президента України з посади в порядку імпічменту він автоматично припиняє виконання своїх обов'язків, втрачає недоторканність і може бути притягнений до кримінальної відповідальності як звичайний громадянин.

У президентських та змішаних республіках імпічмент відіграє важливу роль не лише як засіб дострокового припинення повноважень президента, а й як парламентський інструмент у системі стримувань та противаг, засіб реального впливу органу законодавчої влади на главу держави, який очолює або істотно впливає на виконавчу владу. Крім того, цей інструмент дозволяє у правовий спосіб розв'язувати політичні кризи, викликані протиправними діями найвищої посадової особи держави, не допускаючи тим самим масових протестів і небажаних силових протистоянь на вулиці, які загрожують стабільному розвитку держави.

Конституція України обмежує підстави для усунення президента лише вчиненням державної зради або іншого злочину, не визнаючи такою підставою порушення Конституції та законів.

Відповідна процедура, передбачена Конституцією, складна й марудна. Спочатку Верховна Рада більшістю від конституційного складу має ініціювати питання усунення президента (в більшості держав це може зробити третина парламентаріїв, а в деяких країнах, як, наприклад, у ФРН і Литві, – чверть). Потім ВР створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі, чийого статусу не визначено ні в Конституції, ні в законі.

Законодавство інших країн зазвичай передбачає одночасне голосування щодо звинувачення та усунення. В Україні цей процес «завбачливо» розділено на два етапи. Спочатку парламент двома третинами від конституційного складу ухвалює рішення про звинувачення, а лише потім  $\frac{3}{4}$  приймає рішення про усунення. І тільки за умови перевірки справи Конституційним Судом та висновку Верховного Суду. Потрійне голосування в однопалатному парламенті, та ще й з такими вимогами щодо більшості, не застосовується в демократичних державах.

На підставі чинних конституційних норм можемо зробити висновок: усунути вітчизняного президента з посади практично неможливо.

Щонайменше, чотири проекти постанов, зареєстровані у ВР у період 2002–2004 рр., свідчать про неодноразові невдалі спроби ініціювати процедуру імпічменту, які мали місце під час другої каденції Леоніда Кучми. Президента Кучму підозрювали в замовленні вбивства журналіста Георгія Гонгадзе та низці інших тяжких злочинів.

У 2007 р. був зареєстрований проект постанови про запобігання антиконституційним діям і спробам узурпації державної влади та ініціювання процедури усунення Віктора Ющенка з посади президента України в порядку імпічменту. В 2010 р. в парламенті з'явився проект постанови про утворення Спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з розслідування діянь президента

Віктора Януковича, які містять ознаки злочинів, та розгляду питання про усунення його з посади президента України в порядку імпічменту.

В окремих випадках, як у випадку з Леонідом Кучмою, ініціювання процедури видавалося обґрунтованим, в інших – як у випадку з Віктором Ющенком, якого обвинувачували у втраті народної довіри, – було нічим іншим як політичною маніпуляцією.

У листопаді 2014 р. рядом політиків порушувалося питання можливого застосування процедури імпічменту щодо Віктора Януковича. Почасти саме відсутність реалістичної конституційної процедури усунення президента з посади призвела до силового протистояння. І хоча дії Януковича мали ознаку державної зради та інших тяжких злочинів, підставою для припинення його повноважень стала не процедура імпічменту, а його самоусунення.

Цікаво, що під самоусуненням – терміном, не передбаченим Конституцією, у постанові від 22.02.2014 Верховна Рада визначила невиконання президентом своїх конституційних обов'язків, яке загрожує керованості держави, територіальній цілісності та суверенітету України, масовими порушеннями прав і свобод громадян, що, своєю чергою, стало підставою для призначення позачергових виборів президента України.

Декларативна і недієва процедура імпічменту президента не сприяла і виконанню його превентивної функції – запобіганню порушенням Конституції та законів України кожним, хто опинявся на цій посаді.

Кожному з президентів забракнуло конституційних повноважень, і вони де-факто збільшували їх у неконституційний спосіб. Так, Леонід Кучма спотворив конституційно встановлену змішану форму правління і, фактично, реалізував президентську республіку. У 2007 р. Віктор Ющенко вигадав для виправдання передбачених Конституцією дій з розпуску парламенту «приховані повноваження» президента. Найдалше у намаганні узурпувати владу пішов Віктор Янукович, який запам'ятався створенням парламентської більшості

на основі включення «тушок» з метою формування нового пропрезидентського уряду; поверненням Конституції у редакції 1996 р. з допомогою залежного Конституційного Суду; підпорядкуванням собі всієї вертикалі виконавчої влади в Законі про центральні органи виконавчої влади.

І навіть після Революції Гідності, яка стала відповіддю на встановлення диктатури Віктором Януковичем, його наступник не втримався від порушень Конституції та законів України задля розширення своїх повноважень і впливу на політичні й економічні процеси в країні. І це при тому, що у своїй передвиборній програмі «Жити по-новому» кандидат у президенти Петро Порошенко наголошував: «Не претендуватиму на повноваження більші, ніж ті, на які ви мене оберете».

Правники та депутати відзначають непоодинокі випадки порушення президентом законодавчих процедур і примушення парламенту до таких порушень. Зокрема при ухваленні Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Закону «Про прокуратуру», який відкрив шлях до призначення Юрія Луценка на посаду генерального прокурора. Триває погана традиція не підписання без накладення вето президентом законів, прийнятих Верховною Радою впродовж установленого Конституцією 15-денного терміну. Є приклади, коли президент не підписує закони впродовж місяців і навіть років.

Непоодинокі й випадки підписання законів, що суперечать конституційним нормам, зокрема обмежують конституційні права громадян. Серед цих випадків – зміни до Закону «Про вибори народних депутатів», які дозволяють змінювати виборчі списки після того, як відбулися вибори, що суперечить конституційно встановленим виборчим правам. Це і закон, що запроваджує 30-денне затримання, наділення прокурорів судовими повноваженнями щодо застосування запобіжних заходів у зоні проведення АТО.

Окремо варто виділити підписання законів, що наділяють президента не передбаченим

Конституцією правом призначати керівників новостворених органів, зокрема Національного антикорупційного бюро і Державного бюро розслідувань. Викликають питання відповідності Конституції використання президентом повноважень у сфері судоустрою та призначення суддів, призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій.

Загальновідомим є той факт, що президент упродовж трьох років ухиляється від свого обов'язку формувати склад Центральної виборчої комісії. При цьому Вищий адміністративний суд 16 листопада 2015 р. визнав протиправною таку бездіяльність глави держави, що полягає у невнесенні до парламенту подання про звільнення 12 членів ЦВК.

Триває неконституційне втручання президента у сферу діяльності виконавчої влади. Зокрема через давання доручень Кабінетові міністрів та іншим органам державної влади в актах президента. Незаконним є втручання з боку президента і в діяльність органів прокуратури, чим порушується гарантована їм Конституцією та законом незалежність. Наприклад, через незаконну практику погодження кандидатур на посади військових прокурорів (Указ № 738/2014), а також доручення ГПУ, МВС і СБУ звітувати про результати розслідування певних злочинів.

Підбиваючи підсумки, можна констатувати: незважаючи на формальну наявність інституту імпичменту президента в Конституції України, нереалістична процедура усунення президента з посади унеможливує здійснення ним як каральної, так і превентивної функцій, призводить до розбалансування системи стримувань і противаг, посилення ризиків узурпації влади, викликає загрози конституційному ладу та національній безпеці.

Є нагальна потреба якнайшвидше вирішити проблеми, пов'язані як із конституційно-правовою відповідальністю взагалі, так і глави держави – зокрема. Створення процедури, з урахуванням досвіду демократичних країн і напрацювань провідних вітчизняних вчених-конституціоналістів, яка матиме реальні шанси на втілення в життя, поза сумнівів, сприятиме

підвищенню персональної відповідальності президента, дотриманню балансу між гілками влади, виступатиме стримуючим фактором у діяльності глави держави.

Особливо актуальним це видається з огляду на розпочатий процес обмеження депутатської недоторканності, що, у разі його завершення, може ще більше розбалансувати механізм стримування та противаг між президентом і парламентом.

З моменту появи в Конституції України механізму імпичменту президента науковцями і політиками неодноразово порушувалося питання необхідності прийняття закону, який би конкретизував норми ст.111 Конституції та регламентував порядок створення і діяльності спеціальної слідчої комісії, статус спеціального прокурора та інших суб'єктів процесу.

З 1998 р. депутатами на розгляд парламенту вносилося, щонайменше, 9 законопроектів, спрямованих на регламентацію процедури усунення президента в порядку імпичменту, передбаченої ст.111 Конституції України.

Черговий законопроект «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» авторства Юрія Дерев'янка був зареєстрований у парламенті наприкінці жовтня. Не піддаючи сумніву необхідність ухвалення закону, який би краще регламентував діяльність президента (адже чинний закон було ухвалено в далекому 1991 р.), мусимо констатувати, що в частині припинення повноважень президента він передбачає підхід, аналогічний попереднім дев'ятьом.

Не аналізуючи вірогідності прийняття цього законопроекту чинним складом парламенту, можна з упевненістю стверджувати, що навіть у разі його схвалення він не перетворить нинішню процедуру імпичменту в реально діючий механізм відсторонення президента з посади. Адже не здатний змінити ні передбаченого Конституцією переліку правопорушень, за вчинення яких президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпичменту; ні розширеного кола суб'єктів, що беруть участь у цій процедурі; ні завищених вимог до ухвалення рішень парламентською більшістю від початку процедури і до її завершення.

Тому видається більш ефективним шлях внесення змін до ст.111 Конституції, запропонований робочою групою з конституційної реформи Реанімаційного пакету реформ, до якої ввійшли провідні фахівці з конституційного права, зокрема Володимир Шаповал, Микола Козюбра, Сергій Головатий, Ігор Коліушко, Юлія Кириченко та інші.

Фахівці пропонують включити до переліку підстав для усунення з посади президента порушення ним Конституції України, а також конкретизувати злочини діяннями, що мають ознаки державної зради чи іншого умисного злочину.

Слід відзначити, що порушення президентом Конституції є підставою для усунення його з посади в порядку імпічменту в багатьох державах. Зокрема, це передбачено конституціями Австрії, Італії, Литви, Польщі, Словаччини, Угорщини, ФРН та інших. І це не лише декларації. Показовий у цьому плані приклад сусідньої Литви, де у 2004 р. за «грубе порушення Конституції» в порядку імпічменту був усунений з поста президент Р. Паксас. За висновком Конституційного суду Литви, Роландас Паксас тричі порушив Конституцію Литви тим, що незаконно надав громадянство Юрію Борисову, не забезпечив збереження державної таємниці та чинив тиск на прийняття рішень приватними особами і компаніями.

Згідно з пропозиціями робочої групи, висновок щодо порушення президентом Конституції України надаватиме Конституційний Суд.

Для проведення розслідування Верховна Рада України, як і за чинної редакції Конституції, створюватиме спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої входитимуть спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Тимчасова слідча комісія надаватиме висновок щодо наявності в діяннях президента ознак умисного злочину.

Після отримання висновку Конституційного Суду або тимчасової слідчої комісії ухвалення рішення про усунення президента в порядку імпічменту здійснюватиметься не менш як двома третинами від загального складу Верховної Ради.

Окремої уваги потребує питання участі в конституційній процедурі Верховного Суду. Як уже зазначалося вище, процедура імпічменту президента в багатьох країнах сталої демократії, включно зі Сполученими Штатами Америки, не ставить за мету притягнення президента до кримінальної відповідальності в порядку кримінального судочинства, але дає можливість зняти недоторканність особи через усунення її з посади. Тому включення до процедури імпічменту розгляду справи Верховним Судом не є доцільним. У чинній редакції Конституції це не лише призводить до непомірного ускладнення та затягування процедури усунення з посади, а й створює суперечність із іншими нормами Конституції, що визначають засади здійснення правосуддя в Україні (ст. 124, ст.129 Конституції України). Результати проведення конкурсу з відбору суддів Верховного Суду в багатьох читачів також можуть викликати сумніви у відсутності впливу президента на цей судовий орган, що взагалі ставить під сумнів можливість отримання незалежного висновку у справі про імпічмент президента.

Таким чином, вдосконалення інституту імпічменту президента України надалі має відбуватися шляхом розширення правових підстав – передусім щодо навмисного порушення президентом Конституції України, а також шляхом спрощення самої процедури імпічменту за рахунок обмеження кола її учасників, регламентації їхнього правового статусу і зниження до двох третин парламентської більшості, необхідної для усунення президента з посади.

Реальна можливість усунення президента України з посади в порядку імпічменту зовсім не обов'язково дестабілізуватиме політичну ситуацію в країні, але слугуватиме важливим стримувальним чинником для самого глави держави, примушуватиме його рахуватися з парламентом і Конституцією України.

Щодо складності внесення змін до ст.111 Конституції: об'єктивно, завдання видається не складнішим, ніж прийняття закону про імпічмент, адже такий закон, із великою часткою ймовірності, потребуватиме

подолання президентського вето. Для цього, як і для ухвалення змін до Конституції, потрібно 300 голосів депутатів. Ухвалення закону про імпічмент, що базуватиметься на чинній 111 статті Конституції, лише законсервує чинну нереалістичну процедуру імпічменту, залишивши її тільки формальною ознакою демократичного ладу.

У разі внесення вищезазначених змін до ст.111 Конституції, деталізацію процедури, визначення правового статусу спеціальної тимчасової слідчої комісії, спеціального прокурора та спеціального слідчого доцільно здійснити шляхом внесення відповідних змін до закону «Про регламент Верховної Ради» та низки інших законів, які стосуються

діяльності суб'єктів процедури імпічменту, в т.ч. Конституційного Суду.

Залишається сподіватися, що політична еліта країни засвоєть уроки історії і обере правильний шлях, який приведе суспільство до нової якості демократії, підвищить відповідальність та збалансує діяльність президента і парламенту відповідно до конституційних засад справжньої демократичної країни. А період революційних потрясінь, зумовлених намаганнями президентів узурпувати владу і безвідповідальним правлінням з метою особистого збагачення, залишиться в минулому (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/impichment-yak-alternativa-revolyuciyi-260578\\_.html](https://dt.ua/internal/impichment-yak-alternativa-revolyuciyi-260578_.html)). – 2017. – 17.10).

## В. Кузуб, Українська правда: П'ять проблем децентралізації, або Як стати господарем у своєму місті

**В** Україні вже третій рік триває процес децентралізації. Перші об'єднані територіальні громади було створено 2015 року. Вже за рік їхня кількість зросла вдвічі.

Держава стимулює прискорення реформи консультативно й фінансово. Створюють центри розвитку місцевого самоврядування, а лише субвенції на розвиток інфраструктури громад торік було виділено 1 мільярд гривень.

Ці кошти спрямували на оновлення та будівництво доріг, шкіл, дитячих садків, закладів охорони здоров'я, центрів надання адміністративних послуг, на освітлення вулиць, придбання спеціалізованої техніки для комунальних потреб тощо. Визначати пріоритетність витрат може сама громада.

У цих умовах добровільно об'єднані територіальні громади мають усі можливості й ресурси для повноцінного функціонування та розвитку. Вони беруть на себе цілковиту відповідальність за всі сфери життя на власних територіях. Саме це є показником успішної й доцільної діяльності ОТГ.

За умови добросовісного виконання зобов'язань, підвищується ефективність використання бюджетних коштів, а це – прямий

і правильний шлях до стабілізації соціально-економічної ситуації в усій країні.

Відповідно до середньострокового плану пріоритетних дій уряду, вже у 2020 році реформа децентралізації завершиться. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100 % об'єднані у спроможні територіальні громади, і відбудеться повний та безповоротний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади.

Проте не все гладко на шляху децентралізації. Є чимало каменів для спотикання. Певним чином вони виникають через відсутність базового закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би прописував засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, а також вказував би на однакові критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

Також у процесі децентралізації існує п'ять невіршених проблем, які створюють ризики для успішної реалізації реформи.

По-перше, створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення,

адже люди не розуміють сам процес децентралізації, а також стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад.

Вони перешкоджають утворенню ОТГ через страх втратити робочі місця та повноваження, бо процес їх створення супроводжується переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад.

По-друге, швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку.

Якщо у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру громад склала 1 мільярд гривень і була розподілена між бюджетами 159-ти ОТГ пропорційно до площі громади та кількості сільського населення, то у 2017 році обсяг субвенції передбачено в розмірі 1,5 мільярда.

При цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету складає лише 0,5 мільярда, а решта 1 мільярд – зі спеціального фонду. Ці кошти розподілять вже між 366-ма ОТГ, отже кожна громада отримає менше коштів, ніж минулого року.

Тому державі слід переглянути питання стабільного забезпечення фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. А активістам на місцях варто посилити зусилля зі створення ОТГ.

По-третє, на сьогодні не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами.

У рамках реформи необхідно чітко визначити повноваження, які залишаються за райдержадміністрацією та райрадою,

переглянути чисельність та відповідно видатки на утримання їхніх апаратів.

Четверте. В утворених об'єднаних територіальних громадах немає належно підготованих робочих кадрів та спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток.

Органи місцевого самоврядування, як правило, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішенням цієї проблеми, могло б стати запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

І п'яте. Враховуючи високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

В умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів, управлінні і використанні фінансових ресурсів.

Для розв'язання цієї проблеми треба:

- забезпечити ефективний попередній та поточний держфінконтроль за їх діяльністю;
- налагодити максимально прозору діяльність місцевих органів влади та її контроль з боку громадськості.

Однак попри все система влади, з якою країна жила ще два роки тому, залишилася історією. Тепер саме від нас із вами залежить, чи реалізує вона свій потенціал, та як житиме українська провінція (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/>). – 2017. – 16.11).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко заявив, що судова реформа повинна завершити всю систему боротьби з корупцією. Про це він повідомив в ході виступу на конференції «Посилення потенціалу зростання України: перспективи майбутнього покоління», передає прес-служба глави. «Президент окреслив найближчі пріоритети для продовження реформ в Україні. Він зазначив, що судова реформа повинна завершити всю систему боротьби з корупцією», – йдеться в повідомленні. За словами Порошенка, з впровадженням пенсійної реформи представлена нова система, яка дозволить людям отримувати справедливу пенсію. Він також відзначив важливість проведення медичної реформи, яка, зокрема, дозволить підвищити рівень і поліпшити якість медичних послуг на селі (*RBC.Ua* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/sudebnaya-reforma-dolzha-zavershit-vsyu-1510258944.html>). – 2017. – 10.11).

Президент України П. Порошенко закликав голову Верховної Ради Андрія Парубія доручити голові профільного комітету парламенту утворити робочу групу із напрацювання законопроекту про антикорупційний суд з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії.

Як повідомляє у Facebook речник президента С. Цеголко, Порошенко надіслав Парубію листа, в якому також попросив вжити передбачені Регламентом заходи для відкликання законопроекту №6011 «Про антикорупційні суди», що залишається внесеним до порядку денного парламенту, попри негативний висновок щодо нього з боку Венеціанської комісії.

«Вважаю, що для успішного і швидкого ухвалення законопроекту він має бути підготовлений із залученням представників усіх або принаймні якнайбільшої кількості парламентських фракцій і депутатських груп. Напрацьовані робочою групою пропозиції будуть враховані у законопроекті, який буде

внесений мною на розгляд Верховної Ради як невідкладний», – йдеться в листі (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/news/28841959.html>). – 2017. – 8.11).

Президент Петро Порошенко підписав закон, що скасовує конкурсний відбір голів місцевих державних адміністрацій та керівників центральних органів виконавчої влади. Про це свідчать дані на сайті Верховної Ради.

Згідно з останньою відміткою, 13 листопада закон повернуто в парламент з підписом від президента (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/13/7161932/>). – 2017. – 13.11).

Представник президента у Верховній Раді Ірина Луценко заявила про те, що президент Петро Порошенко готовий через два тижні внести до парламенту свій варіант законопроекту про антикорупційний суд, якщо за цей час у Верховній Раді не буде створена робоча група для напрацювання консенсусного проекту такого закону (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/profilniy-komitet-rekomenduvav-radi-povernuti-avtoram-proekt-zakonu-pro-antikorupciyniy-sud-260456\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/profilniy-komitet-rekomenduvav-radi-povernuti-avtoram-proekt-zakonu-pro-antikorupciyniy-sud-260456_.html)). – 2017. – 6.11).

Пропозиція президента Петра Порошенка створити у парламенті робочу групу депутатів, яка напрацює положення проекту закону про створення Антикорупційного суду є лише затягуванням часу та спробою перекласти відповідальність на народних обранців. Про це в коментарі DT.UA заявив голова «Центр протидії корупції» Віталій Шабунін.

«Ірина Луценко сказала, якщо за два тижні депутати не створять робочу групу, то президент внесе власний законопроект про створення антикорупційного суду сам. І слава богу, давно треба було це зробити! Тому що невнесення президентом законопроекту оці два тижні – це ще мінус два парламентські тижні, за які законопроект міг би бути прийнятий у першому читанні», – сказав він.

За його словами, основні параметри законопроекту виписані Венеціанською комісією, тому депутатам немає що обговорювати. У разі ж непогодження із певними пунктами запропонованого проекту закону, у парламентаріїв буде можливість їх змінити під час роботи над документом між голосуванням у першому та другому читанні.

«Президент просто відтягує час. Він давно хотів це зробити, перекидаючи відповідальність на парламент, створивши парламентську робочу групу», – додав Шабунін.

При цьому він висловив сумнів, що подібна робоча група таки буде створена.

«Будь-хто, чи то Князевич (голова комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя – ред.), чи то спікер, якщо і підуть на створення робочої групи в парламенті, в чому я сумніваюсь, це буде підігравання президентові, затягування часу в створенні антикорупційного суду», – додав голова «Центр протидії корупції» (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/nevnesennjam-zakonoproektu-prezident-zatyaguye-stvorennja-antikorupciynogo-sudu-shabunin-259311\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/nevnesennjam-zakonoproektu-prezident-zatyaguye-stvorennja-antikorupciynogo-sudu-shabunin-259311_.html)). – 2017. – 6.11).

Депутати Верховної Ради не зняли з розгляду законопроект (№6011) про антикорупційні суди. На пленарному засіданні у вівторок за зняття законопроекту проголосували 144 народних депутати (226 мінімально необхідних голосів).

Фракції проголосували наступним чином: «Блок Петра Порошенка» – 60, «Народний фронт» – 33, «Опозиційний блок» – 0, «Самопоміч» – 18, Радикальна партія Олега Ляшка – 3, «Батьківщина» – 7, група «Воля народу» – 0 та «Відродження» – 0.

Раніше депутати вже намагалися зняти з розгляду законопроект №6011 з метою відкрити шлях для реєстрації нової ініціативи з цього питання, але необхідної кількості голосів не набралось. Поки старий законопроект не відкличуть, президент Петро Порошенко не може внести до Ради свій проект про Антикорупційний суд. Нагадаємо, що проект закону №6011 зареєстровано у Верховній Раді кількома депутатами на чолі з Єгором Соболевим

(«Самопоміч») (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/deputati-ne-zmogli-znyati-z-rozglyadu-zakonoproekt-pro-antikorupciyniy-sud-260171\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/deputati-ne-zmogli-znyati-z-rozglyadu-zakonoproekt-pro-antikorupciyniy-sud-260171_.html)). – 2017. – 14.11).

Парламентський комітет з питань правової політики та правосуддя рекомендував Верховній Раді повернути проект закону №6011 про створення Антикорупційного суду його авторам.

«Комітет правової політики і правосуддя прийняв рішення про рекомендацію Верховній Раді повернути депутатський законопроект суб'єктам ініціативи згідно з їх заявою», – написав член комітету Леонід Ємець на своїй сторінці в Facebook у четвер, 16 листопада.

Депутат нагадав, що даний законопроект є перешкодою для внесення президентом свого законопроекту з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії.

Після висновків комітету Верховна Рада повинна розглянути проект постанови про повернення цього законопроекту його авторам (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/profilniy-komitet-rekomenduvav-radi-povernuti-avtoram-proekt-zakonu-pro-antikorupciyniy-sud-260456\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/profilniy-komitet-rekomenduvav-radi-povernuti-avtoram-proekt-zakonu-pro-antikorupciyniy-sud-260456_.html)). – 2017. – 16.11).

Голова представництва ЄС в Україні Хюг Мінгареллі заявив, що немає потреби вести подальші обговорення про антикорупційні суди, оскільки наразі їх треба втілювати в життя. Про це він заявив на EBA Annual General Membership Meeting, повідомляє Представництва ЄС в Україні у своєму Twitter.

«Немає потреби у подальших обговореннях чи дебатах щодо антикорупційних судів. Наразі їх просто необхідно втілити з оглядом на рекомендації Венеціанської Комісії», – заявив він.

«Якщо ви не посилюєте боротьбу проти корупції, не буде росту економіки, обсягів інвестиції, нових робочих місць для українців. Україні було б невиправдано застрягнути на рівні росту у 2,5%. Дайте антикорупційним організаціям змогу робити свою роботу!» – додав він.

Мінгареллі також зазначив, що Україна, з усіма її «ресурсами, талантами, розміром,



населенням, потребує лише верховенства права».

«Якби на те була політична воля, Україна могла би бути успішнішою за сусідні країни», – зазначив голова представництва ЄС в Україні.

Нагадаємо, в ЄС наполягають на необхідності створення окремого Антикорупційного суду та готові допомагати з відбором суддів (*Європейська правда* (<http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/17/7073823/>). – 2017. – 17.11).

Президент групи Світового банку Джим Йонг Кім вважає створення в Україні Антикорупційного суду критично важливим. «Це частина програми співпраці з МВФ, але я хочу, щоб ви знали, з перспективи інвесторів, людей, які спостерігають за Україною, цей наступний крок абсолютно критичний. Ми розуміємо, що прийняття даного рішення неминуче, але я не можу не підкреслити важливість створення такого суду», – сказав він під час зустрічі з прем'єр-міністром України В. Гройсманом (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/glava-svitovogo-banku-nastiyno-rekomenduvav-vladi-ukrayini-stvoriti-antikorupciyniy-sud-260137\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/glava-svitovogo-banku-nastiyno-rekomenduvav-vladi-ukrayini-stvoriti-antikorupciyniy-sud-260137_.html)). – 2017. – 14.11).

Помічник державного секретаря США у справах Європи та Євразії Уесс Мітчелл наполягає на необхідності створення в Україні Антикорупційного суду.

...»Нам було приємно бачити, що в Україні було прийнято декілька дуже важливих реформаторських законів, але ще багато чого потрібно зробити. Слід продовжувати зусилля щодо створення Антикорупційного суду», – зазначив він за підсумками зустрічі з президентом України Петром Порошенком у Києві.

Помічник держсекретаря США наголосив на важливості боротьби з корупцією та продовженні реформ в Україні, зокрема, в енергетичному секторі.

...За його словами, США продовжують активно підтримувати Україну на шляху реформ і в протистоянні російській агресії (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/UKRAINE/pomichnik->

*tillersona-zaklikav-vladu-ukrayini-priskoriti-stvorennnya-antikorupciynogo-sudu-260307\_.html*). – 2017. – 15.11).

Українське представництво міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією Transparency International закликала президента Петра Порошенка невідкладно подати на розгляд Верховної ради проект закону про створення Вищого антикорупційного суду. Про це йдеться у заяві Transparency International Україна

В організації нагадали, що 6 листопада, представниця президента у Верховній раді Ірина Луценко заявила про готовність президента подати на розгляд парламенту законопроект про антикорупційний суд протягом двох тижнів.

Ті Україна переконана, що основою для законопроекту повинні стати напрацювання групи експертів, що були викладені у законопроекті №6011 «Про антикорупційні суди» із врахуванням рекомендацій Венеціанської комісії, що були представлені у її висновку 06.10.2017, а саме: виняткова юрисдикція щодо справ, які подаються з боку НАБУ і САП; створення незалежної апеляційної палати; кандидати на посади суддів повинні обиратися на відкритому конкурсі за участі міжнародних партнерів; антикорупційні судді мають бути забезпечені винагородою високого розміру та достатнім рівнем безпеки.

«Немає жодної необхідності для створення додаткової робочої групи для напрацювання уже існуючих постулатів законопроекту, що були рекомендовані до врахування у висновку Венеціанської комісії» – наголосили в організації.

Крім цього, Ті Україна закликала парламент підтримати законопроект після його внесення (*Європейська правда* (<http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/8/7073327/>). – 2017. – 8.11).

Суддям Антикорупційного суду доведеться виносити складні рішення, для чого потрібна сміливість. Але в будь-якому випадку такий суд потрібно створити в Україні. Про це заявив директор Національного антикорупційного

бюро України (НАБУ) Артем Ситник, передає «Народна Правда» з посиланням на «5 канал».

За його словами, створення такого інституту є головним завданням, оскільки в звичайних судах справи, передані НАБУ і Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), гальмуються.

«Ми постійно викладаємо динаміку розгляду справ у судах, це так само робить і Спеціалізована антикорупційна прокуратура, щоб продемонструвати наскільки тяжка ситуація в судах», – додав Ситник.

Він зазначив, що перший суддя, який винесе вердикт у таких справах, «увійде в історію як сміливий суддя».

На думку Ситника, суддя такого суду повинен бути не тільки професіоналом, а й витримувати тиск громадськості. «Я не думаю, що буде дуже багато бажаючих працювати в такому суді», – зробив висновок глава НАБУ (*Народна правда* (<https://narodna-pravda.ua/2017/10/28/u-nabu-zrobyly-nespodivanyj-prognoz-pro-antykoruptsijnyj-sud/>). – 2017. – 28.10).

Верховна Рада прийняла в цілому закон №7126 про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби. За законопроект, який зареєстрували нардепи від «Волі народу» і «БПП» проголосували 234 нардепи.

Перед цим секретар комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування нардеп від БПП Олексій Гончаренко заявив, що закон слід підтримати в цілому.

Представник комітету, нардеп від фракції «Батьківщини» Олена Шкрум заявила, що президент Петро Порошенко у 2015 році обіцяв конкурсне призначення голів місцевих держадміністрацій, але тепер це скасовують.

«Цей законопроект (7126 – ред.) суперечить не тільки закону про державну службу, а вимогам до політичної неупередженості державних службовців і неможливості найвищої категорії держслужбовців бути членами політичних партій і керувати політичними партіями на місцях», – сказала вона.

«Цим законом передбачається вивести повністю з закону про держслужбу керівників місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників. Але найгірше... що вони знову можуть бути членами політичних партій, знову можуть балотуватися, поєднувати в собі виконавчу гілку влади і законодавчу, вони зможуть знову очолювати фракції влади в місцевих органах влади. Вони фактично знову будуть політиками», – розповіла вона.

«Робиться це з однією метою... – провести вибори під адмінресурсом за допомогою свого закритого призначення голів місцевих держадміністрацій. Маски зняті. Гра в демократію в нашій країні завершилося», – додала Шкрум.

Також вона заявила, що президент всупереч вимогам закону кілька місяців не оголошує конкурси на призначення голів міських адміністрацій.

Олег Ляшко від імені «Радикальної партії» заявив, що їх фракція підтримає запропоновані зміни, але в першому читанні (врешті вони не голосували).

Представники «Самопоміч», «Батьківщини» і «Опозиційного блоку» заявили, що не підтримають цей законопроект.

Як відомо, раніше у Facebook керівник відділу адвокатури Реанімаційного пакету реформ Вадим Міський написав, що депутати намагаються створити новий державний переворот.

За його словами законопроект №7126, «фактично повертає систему «ручного» управління обласними та районними державними адміністраціями».

«Відповідно до законопроекту, голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників має одноособово, без будь-якого конкурсу, призначати президент», – додав Міський.

Він зауважив, що зазначені норми законопроекту порушують Ст.118 Конституції України, в якій зазначено, що «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації».

«Призначення голів ОДА та РДА без проведення обов'язкового конкурсу відповідно до Закону «Про державну службу» робить їх

фактично політичними призначеннями, що суперечить принципам належного урядування ОЕСР та порушує взяті Україною на себе міжнародні зобов'язання щодо реформування системи державного управління, закріплені в Стратегії реформи державного управління на 2016-2010 роки, що схвалена КМУ 24 червня 2016 р. № 474-р», – наголосив керівник РПР.

За його словами, законопроект №7126 «скасовує реформу державної служби на місцевому та регіональному рівні і створює непередбачену Конституцією так звану «президентську вертикаль влади».

Він також додав, що президент зараз «ухиляється від свого обов'язку оголосити конкурси на декілька десятків посад голів районних державних адміністрацій».

Міський впевнений, що «реальний мотив законодавчих змін – скасування конкурсних процедур і цементування президентської вертикалі» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/9/7161224/>). – 2017. – 9.11).

Експерти закликають Комітет з питань правової політики та правосуддя не політизувати процес відбору суддів Конституційного Суду. Конституційний Суд є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України та діяльність якого відповідно до ст. 147 Конституції ґрунтується на принципі незалежності.

Саме зараз відбувається процес відбору суддів Конституційного Суду за квотою Парламенту.

На відбір суддів Конституційного Суду за квотою Верховної Ради подалося семеро кандидатів, троє з яких виявили намір взяти участь у відборі самостійно, як і передбачає ч. 4 ст. 12 Закону України «Про Конституційний Суд». Кандидати мають право подавати заяви про участь в процедурі відбору самостійно, без погодження депутатських фракцій, груп, позафракційних груп, у відповідності до ст. 148 Конституції України та ч. 4 ст. 12 Закону «Про Конституційний Суд України». Це відповідатиме Конституції та дозволить незалежним кандидатам принаймні взяти участь в цій процедурі відбору.

Керування лише положеннями ст. 2084 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», які надають право подавати кандидатури на посаду судді Конституційного Суду депутатським фракціям (депутатським групам), групам позафракційних народних депутатів не дозволяє забезпечити політичну нейтральність майбутніх суддів КСУ та призведе до політизації діяльності Конституційного Суду в майбутньому.

При цьому, звертаємо увагу, що відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону «Про Конституційний Суд України» підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Конституційного Суду України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України, з урахуванням положень ст. 12 Закону «Про Конституційний Суд України». Також необхідно врахувати, що кандидати, які виявили намір стати суддями Конституційного Суду через призначення їх Президентом, З'їздом суддів здійснюють це самостійно.

Виходячи з вище зазначеного закликаємо:

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя не політизувати процес відбору суддів Конституційного Суду та допустити до участі в процесі відбору кандидатів, які самостійно виявили бажання взяти участь у відборі.

Верховну Раду України не порушувати ст. 148 Конституції та забезпечити відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах, а не виключно шляхом політичних домовленостей (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/ua/news/20872436-eksperti-zaklikayut-komitet-z-pitan-pravovoyi-politiki-ta-pravosuddya-ne-politizuvati-protses-vidboru-suddiv-konstitutsijnogo-sudu>). – 2017. – 16.11).

Українці будуть підтримувати Антикорупційний суд до тих пір, поки він саджатиме за ґрати високопосадовців. Про це в ефірі “Прямого” в програмі “Ситуація” Тараса Березовця заявила експерт “Українського інституту майбутнього” Тетяна Ющенко.

“Судячи з тієї риторики, яка в українському суспільстві точиться навколо створення Антикорупційного суду, складається враження, що ми хочемо створити інквізиційний суд – не антикорупційний. Українське суспільство не сприйме виправдувального вироку”, – вважає Ющенко.

Вона зауважила, що Антикорупційний суд будуть підтримувати до тих пір, поки він буде саджати топ-корупціонерів. Як тільки цей суд почне виносити виправдувальні вироки – рівень довіри українського суспільства до цієї інституції різко впаде (*Прямий (<https://prm.ua/yushhenko-pro-antikoruptsiyniy-sud-skladayetsya-vrazhennya-shho-mi-hochemo-stvoriti-inkvizitsiyniy-sud/>). – 2017. – 14.11*).

Ситуація із призначенням кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду України від Верховної Ради викликає серйозну стурбованість. Зокрема, є зауваження прозорості і справедливості відбору кандидатів, а також самої процедури відбору, яка не забезпечує належної перевірки професійних і морально-психологічних якостей кандидатів та уможлиблює призначення суддями Конституційного Суду політично заангажованих кандидатів. На цьому наголосили експерти Реанімаційного пакету реформ, Центру політико-правових реформ та народні депутати під час прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі.

«На сьогодні, на жаль, ми не бачимо чесного прозорого відбору на конкурсній основі, який ми обговорювали і на Конституційній комісії, коли вносили відповідні зміни до законодавства, і коли напрацьовували відповідну редакцію проекту закону про Конституційний суд [...]. Закон про КСУ, який був внесений членами Комітету з правової політики і правосуддя, дозволяє робити політичні призначення замість професійних», – заявила народний депутат В. Пташник.

Із 5 вакансій, які на даний момент є у КСУ, 2 мають заповнюватися через голосування у Верховній Раді. Свої кандидатури на участь у конкурсі подали 7 учасників. Із них Комітет з питань правової політики та правосуддя не

допустив до участі трьох – тих, які подавалися на участь у конкурсі особисто, незалежно від фракцій. Це – результат правової колізії між встановленим порядком конкурсного відбору на посади суддів КСУ, самим законом про Конституційний суд і перехідними положеннями закону про Конституційний Суд, пояснив Вадим Міський, керівник адвокаційного напрямку Реанімаційного пакету реформ. У самому законі зазначено, що кандидат на посаду судді Конституційного Суду має бути політично нейтральним. Водночас, у перехідних положеннях йдеться, що Верховна Рада добирає суддів за своєю квотою за процедурою, встановленою регламентом Верховної Ради. «Регламент не має нічого спільного з законом про Конституційний Суд. Він говорить про те, що висунути кандидата на посаду судді Конституційного суду має право лише фракція. Це кричуща невідповідність, яка закладена у перехідних положеннях нового закону про Конституційний Суд. Це річ, яка здатна зруйнувати будь-яку довіру до процесу призначення у Конституційний Суд», – наголосив Вадим Міський. Він нагадав, що вже двічі в історії України саме рішення Конституційного Суду відкривали президентам шлях до узурпації влади.

Б. Бондаренко, експерт з питань конституційного права Центру політико-правових реформ, розповів, що хоча серед трьох кандидатів, яких Комітет не допустив до участі у конкурсі, лише один – фахівець саме у галузі конституційного права, експерти щодо усіх них не знайшли жодних фактів, які свідчать про політичну заангажованість або проблеми з морально-етичними якостями. «Щодо чотирьох кандидатів [поданих фракціями], які, за думкою Комітету, можуть приймати участь у конкурсі – всі 4 є науковцями, але їхні дисертації не стосуються конституційного права. Із них двоє подавалися на участь у конкурсі на посади суддів Верховного Суду, і двоє провалилися на етапі практичного завдання. Але тепер вони можуть бути призначені парламентом на посади суддів КСУ. [...]», – зауважив він.

В. Пташник додала, що у Верховній Раді немає зібраного та оприлюдненого

суддівського досьє кандидатів на посади до КСУ. «Відбір відбувається рейтинговим голосуванням, причому, у межах цього рейтингового голосування народні депутати мають визначити відповідність кандидатів двом вимогам – високі моральні якості і визнаний рівень правника. Яким чином вони можуть це зробити, якщо у них немає інформації – невідомо», – наголосила Юлія Кириченко, експерт з питань конституційного права Центру політико-правових реформ. Як і на основі якої інформації приймав своє рішення Комітет з питань правової політики і правосуддя – також незрозуміло.

«Сьогодні від цього відбору залежить наступна доля Конституційного Суду років на 9. Якщо ми не отримаємо дійсно незалежних і професійних суддів Конституційного Суду,

я майже на 90% можу сказати, що рішення Конституційного Суду будуть політично вмотивовані», – підкреслила Юлія Кириченко.

«Сьогодні ми зробили відповідну заяву, де закликали Комітет з питань правової політики та правосуддя забезпечити прозорий і якісний відбір, допустити всіх кандидатів, які подали свої заявки, щоб розглянути документи абсолютно всіх, для того щоб критерій політичної нейтральності був дотриманий [...]. Я дуже сподіваюся, що Комітет з правової політики і правосуддя все ж забезпечить проведення конкурсу, і проведення його прозоро, професійно, із дотриманням усіх стадій, передбачених конкурсом до Верховного Суду», – підсумувала В. Пташник (*Український кризовий медіа центр* (<http://uacrisis.org/ua/62617-62617>). – 2017. – 14.11).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**Сущенко В., кандидат юридичних наук, доцент Кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», заслужений юрист України, член правління громадської організації «Експертний центр з прав людини»**

### Правова система України: здобутки, прорахунки і перспективи

**К**ожне нове скликання Верховної Ради України і черговий президент держави намагалися перебудувати судову гілку влади під свої власні політичні та корпоративні інтереси.

Минула вже понад чверть століття нашої сучасної державності. З погляду життя однієї людини – це не мало і не багато, але можна підбивати перші підсумки свого тимчасового перебування на планеті Земля.

З погляду історії людства, суспільств і держав – це мить, яку навіть важко виміряти й тим більше – підбивати якісь підсумки народження, становлення і розвитку. Хоча за цей час народилось і стало на ноги покоління нових громадян України, які встигли вже народити власних дітей. Ми, люди, так влаштовані Творцем, що все хочеться побачити, відчути

та оцінити протягом свого власного земного життя, яке у вимірах світової історії є дуже коротким...

Одним з основних, базових елементів (цеглин) нормального життя суспільства в межах держави є її правова система, головним призначенням якої є підтримання балансу приватних і публічних інтересів у суспільно-державних відносинах. Враховуючи політичні, економічні та правові процеси, що відбувались в Україні протягом всіх цих років, закономірно виникає нагальне запитання: чи спроможна правова система нашої держави підтримувати цей баланс?

Тому й вирішив взяти на себе сміливість і відповідальність спробувати сформулювати певні варіанти відповідей на це запитання. Як правника за фахом і покликанням мене

цікавить історія народження і становлення правової системи України протягом років нашої незалежності та самостійності.

До речі, традиційно вживаний в політології термін «незалежність» вважаю некоректним з огляду на те, що всі ми – люди й держави – є залежними один від одного і від Творця. Незалежність будь-кого завжди умовна і відносна. Тому надаю перевагу категорії «самостійність»: у власному світосприйнятті, в ухваленні власних рішень та у власній поведінці (діях чи бездіяльності), – якою наділений далеко не кожний з нас...

Вважаю, що належне (ефективне) функціонування правової системи у приватних, суспільних і державних відносинах є запорукою успішного розвитку кожного з нас, суспільства і держави в цілому. Тим більше що Конституція України проголошує: наша держава є суверенним і незалежним, демократичним, соціальним і правовим творінням народу України.

Що ж являє собою права система будь-якої держави й України зокрема? На мій (і не тільки) погляд, ця система складається з кількох основних елементів.

По-перше, це законодавче і нормативно-правове поле (база), яке має забезпечувати стає і зрозуміле для людини регулювання усіх основних правових відносин в суспільстві й державі. По-друге – відповідні інструменти (органи) державного управління, що мають забезпечувати належне функціонування законодавчого і нормативного правового поля. По-третє – судова гілка влади, яка спроможна швидко та ефективно встановлювати (відновлювати) відносно справедливий правовий відносини у суспільстві та державі.

Всі ці три елементи правової системи функціують у постійній взаємодії, є взаємозалежними й спроможні ефективно виконувати своє призначення лише завдяки людям – фахівцям-правникам, які й уособлюють саму систему та її складники. Хронологічно-змістовний аналіз життєдайності цих трьох складників правової системи України за останні 25 років дозволяє презентувати їх таким чином.

1991 рік – народ України та його тогочасна політична еліта, збуджені та, певною мірою,

налякані подіями 80-х – початку 90-х років, що відбувались в СРСР (включно з серпневим путчем 1991 року), стомлені більшовицько-комуністичною ідеологією, загнані у злидні буденного життя, загалом позитивно сприйняли Декларацію про незалежність України.

Керуючись генетичною пам'яттю і прагненням свободи та процвітання власного життя, ми фесрично одностайно проголосували на референдумі в грудні того ж року за самостійність України та ще й, пам'ятаючи свою гетьманську біографію, обрали першого президента держави (вважайте, гетьмана). Майже всі ми були впевнені, що державна незалежність і самостійність зовсім незабаром принесуть у наші домівки добробут і процвітання. Цього не сталося. Чому?

На мій погляд, тому, що ані народ у своїй переважній більшості, ані тогочасна політична та управлінська еліта не були готові до цього нового політико-правового статусу – психологічно, емоційно, економічно, організаційно, а також у правовому сенсі. Ми продовжували й багато в чому продовжуємо жити в СРСР, намагаючись позбутися його кайданів і стрибнути у нове, омріяне все ж таки меншістю, «західноєвропейське та американське» життя.

Законодавче і нормативне правове поле нової України ще відносно багато років продовжує жити радянською правовою доктриною і законодавством. На той час у нас немає власної стабільної та визнаної в світі грошової одиниці, власної судової системи, власного урядування та власної патріотично вихованої армії – обов'язкових атрибутів державності. Все перейшло (отримано) у спадок від СРСР. Лише (начебто – довго, й одночасно – доволі швидко) п'ять років по тому – у 1996 році – ми ухвалюємо Конституцію України як Основний Закон, який вже тоді був визнаний в Європі та світі одним з найкращих і де-факто залишається таким дотепер.

Починається шалений та, у своїй більшості, хаотичний за темпами процес створення власного правового поля (законодавчої та нормативно-правової бази). Водночас на багато років консервується ухвалення базових законів

– Цивільного та Кримінального кодексів, процесуальних кодексів, постійно вносяться зміни й доповнення до щойно ухвалених законодавчих і підзаконних актів.

Ґрунтовно не врегульовується пряма демократія в державі: періодичні зміни виборчого законодавства, відсутність законів щодо референдумів, постійні зміни в регулюванні діяльності основних органів державної влади та управління – Верховної Ради, Кабінету міністрів, президента, судової гілки влади і дотичних до її діяльності органів прокуратури, внутрішніх справ, митниці, податкової тощо...

Ось деякі статистичні дані щодо створення та функціонування правового поля на сьогодні:

1. Конституція України, ухвалена Верховною Радою 28 червня 1996 року, за 20 років свого існування змінювалась шість разів (2004, 2010, 2011, 2013, 2014, 2016 роки). Крім того, ще десять законопроектів, присвячених змінам до Конституції, попередньо схвалені Верховною Радою, але не ухвалені нею в цілому або ж «ветовані» Конституційним судом чи президентом держави. Переконалий, що нестабільність Основного Закону не може бути запорукою стабільності правової системи держави загалом.

2. В країні сьогодні є чинними 21 Кодекс і приблизно 230 законів, як можна судити з доступних інтернет-джерел. Якщо порахувати, скільки змін і доповнень (їх десятки, якщо не сотні, тисяч) вносились до цих законодавчих актів за всі роки їх функціонування, то можна лише орієнтовно уявити стан нестабільності нашого правового поля. А якщо додати до цього масиву всі підзаконні та інші нормативно-правові акти, що ухвалювались на виконання законів, часто-густо не правових (тобто заснованих на лобістських інтересах певних соціальних груп, а не на верховенстві права)! І як наслідок – в цьому океані законо- і нормотворення мали й мають жити наші громадяни та ефективно функціонувати інші елементи правової системи держави й органи державної влади та управління.

Якщо до всього цього додати відсутність у суспільстві належного рівня правової

культури, правових традицій і майже суцільну наскрізну корумпованість, то висновки щодо функціонування правової системи держави будуть зовсім невтішними.

Другим складником правової системи є інституційні інструменти державного управління, що мають забезпечувати ефективне урядування правової системи на основі чинного законодавчого і нормативно-правового поля. Насамперед це так звані правоохоронні органи: прокуратури, внутрішніх справ (міліції/поліції), національної безпеки, прикордонної та податкової (фіскальної) служби, митниці, організаційно-правові засади функціонування більшості з яких дістались нам у спадок від СРСР. Останнім часом додалися ще Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро та Державне бюро розслідувань.

Події останніх років у суспільстві та державі беззаперечно довели, що ці структури (органи) не відповідають вимогам часу. Намагання їх частково організаційно реформувати, «перекрасити» (змінити назви й підпорядкування) очікуваним суспільством результатів не дали. Цей елемент правової системи переживає, на мій погляд, фазу стагнації й занепаду.

Під впливом внутрішньополітичних (Революція гідності) і зовнішньополітичних (сепаратизм та агресія Російської Федерації) обставин та під тиском власної небайдужої частини суспільства і західних партнерів нинішня влада вживає не до кінця продумані й несистемні як за змістом, так і за формою кроки щодо реформування цього складника шляхом створення нової патрульної поліції, переатестації поліцейських і прокурорських кадрів на нових – конкурсних – засадах, створення нових антикорупційних органів та органів досудового слідства (НАЗК, НАБУ, САП, ДБР). Все це реформування відбувається під шаленим тиском і певним саботажем з боку наявних структур та їхнього кадрового ресурсу.

Несистемність, вибірковість, поспішність, непослідовність їх реформування і створення, бажання переважної більшості можновладців (включно з першими особами держави)

продовжувати керувати цими структурами в ручному режимі, дифузія капіталу і влади – все це не створює належних умов і пристойного клімату для швидкої та ефективної перебудови правової системи в її всеосяжному розумінні.

Третім важливим складником правової системи держави є судова гілка влади, від ефективної діяльності якої напряду залежить клімат правових відносин у суспільстві та підтримання належного правового порядку на засадах верховенства права.

На основі хронологічного та змістовного аналізу законодавчих актів і практики, якими протягом 25 років регулювалась діяльність органів правосуддя, можна виокремити сім основних етапів становлення і одночасно – знищення судової влади в Україні.

Нині ми перебуваємо на восьмому етапі реформування судової гілки влади, який фактично розпочався у другій половині 2015 року після Революції гідності. Цей етап, який з не до кінця зрозумілих причин розпочався чомусь із ліквідації вищих судових інстанцій (Верховного суду України й вищих спеціалізованих судів) та утворення нового Верховного суду у складі аж чотирьох касаційних судів і Великої судової палати, ще має бути підданий ґрунтовному аналізу, включно з процедурами конкурсного відбору суддів та участі в цьому процесі інститутів громадянського суспільства в особі Громадської ради доброчесності.

Попри вжиті протягом 25 років перманентні заходи щодо створення нової за змістом судової гілки влади й поліпшення її діяльності, невіршеними, на мій погляд, залишаються проблеми:

1) оптимізації принципів побудови судової системи України з метою зменшення адміністративного і політичного тиску на суддів та значного рівня їхньої корумпованості;

2) забезпечення доступності правосуддя;

3) внесення змін до процедури створення, реорганізації та ліквідації судів, а також процедур відбору кандидатів на посаду судді;

4) реалізації закріпленого в Конституції права громадян брати участь у здійсненні правосуддя (створення судів присяжних);

5) доцільності існування господарських судів.

Сім попередніх етапів реформування судової гілки влади були не повністю продуманими, частковими й несистемними, а також політично заангажованими. Практично кожне нове скликання Верховної Ради України і черговий президент держави намагалися перебудувати судову гілку влади під свої власні політичні та корпоративні інтереси, залишаючи адміністративний, політичний і фінансовий вплив на процедури добору і розстановки суддівського корпусу та на ухвалення необхідних їм судових рішень.

Наскрізним складником правової системи є кадровий ресурс і потенціал, який фактично й уособлює її функціонування. І це найбільш проблемний і найбільш вагомий, на мій погляд, складник, що має забезпечувати ефективність всієї системи.

Зупинюся лише на кадровій політиці вищого рівня державного управління в базових органах правової системи.

Відомо, що в умовах України кожна зміна першого керівника будь-якої установи, організації чи підприємства, а тим більше органу державної влади чи управління тягне за собою, у переважній кількості випадків, суттєві кадрові перестановки та зміни у всій вертикалі управління. Такі зміни природні лише за умови, коли вони викликані не політичною доцільністю, не домовленостями (зокрема й корупційними) між основними гравцями політичних, юридичних і економічних баталій, а метою і бажанням вдосконалити й поліпшити управлінські процеси, щоб у найкоротші строки досягти позитивних результатів – покращення життя людини та суспільства загалом. Про що ж свідчить мій лише статистичний аналіз кадрових процесів у цьому напрямі за минулі 25 років?

Президент України – глава держави. За ці роки змінилося п'ять президентів і один – виконувач обов'язки президента. Лише один з президентів працював на посаді два строки поспіль (майже 11 років). Один – повний строк (п'ять років). Двоє інших – неповні строки, причому Віктор Янукович, пропрацювавши неповний строк, просто втік з країни.



Всі президенти України в той чи інший спосіб самі безпосередньо порушували приписи Конституції та законів України або байдуже спостерігали й навіть заохочували такі порушення з боку представників інших гілок влади. Жоден з президентів не докладав необхідних зусиль і волі до створення і розвитку ефективної правової системи держави, намагаючись водночас впливати на її діяльність на користь певним особистим чи груповим інтересам. Така діяльність президентів держави не сприяла стабільності правової системи держави і як наслідок – укріпленню правового порядку та створенню сталих правових традицій і правової культури у суспільстві.

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. За 25 років працювали вісім скликань Ради, що значно більше, ніж передбачено Конституцією України. За цей же час десять разів змінилися голови парламенту, але жоден не забезпечив бездоганного керівництва діяльністю Ради та неухильного дотримання приписів Конституції України й Регламенту ВР щодо законодавчих процедур.

Кабінет міністрів України – вищий орган виконавчої влади. За 25 років змінилося 18 складів уряду держави, зокрема 14 прем'єр-міністрів. Чотири прем'єр-міністри очолювали по два різних склади уряду. Найбільша плінність урядової команди була за часів президентства Леоніда Кучми (сім складів КМУ і сім прем'єр-міністрів за 10 років його каденції). Тобто кожен уряд України в середньому працював не більш як півтора року, чого, безумовно, вкрай замало для стабілізації економічної та правової систем держави. Негативні наслідки таких змін і ротацій для країни – відомі.

Верховний суд України – найвищий судовий орган. За часи незалежності змінилося семеро голів Верховного суду. Втім, у кадровому плані ВСУ був найстабільнішим інститутом держави, а плінність кадрів до останнього часу була найменшою саме у судовій гілці влади. Водночас непрозорі методи відбору кандидатів на суддівські посади протягом останніх 10–15 років, випробувальний строк для вперше призначених суддів у п'ять років,

політично-квотний принцип призначення, переведення та звільнення з суддівських посад, особливо – голів судів усіх рівнів, невдала «мала судова реформа», позбавлення функції правосуддя Верховного суду України, невиконання судових рішень, корумпованість значної частини суддів і тих, хто був дотичним до їх призначення і звільнення, поступово призвели до нівелювання вагомості судових рішень, втрати довіри до судової гілки влади з боку усіх верств і прошарків суспільства і як наслідок – руйнування цього найважливішого складника правової системи держави.

Конституційний суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції (конституційного контролю) та один з найвагоміших інструментів гарантії стабільності конституційного ладу і правової системи держави. Попри той факт, що Конституційний суд було створено ще на початку функціонування сучасної держави у 1992 році й був призначений його перший голова – професор Леонід Юзьков, суд розпочав свою діяльність лише у 1996 році після ухвалення Конституції. За цей час до складу КСУ обирались і призначались 35 осіб за квотним принципом – по шестеро від Верховної Ради, президента і З'їзду суддів. Четверо суддів були призначені президентом, але не набули повноважень з різних причин. Четверо суддів були звільнені у 2014 році з посад у зв'язку з порушенням присяги судді. Слід зазначити, що перший склад Конституційного суду, до якого увійшли у своїй більшості знані правники-науковці та авторитетні судді загальних судів, загалом впорався із завданням конституційного контролю і не припускався грубих помилок у своїх рішеннях, забезпечуючи стабільність Конституції й законів України. Наступні склади КСУ відзначились прикрими помилками й недоречностями у напрацюванні та обґрунтуванні власних правових позицій. Особливо це стосується проведення конституційної реформи за часів президентства Януковича. Конституційний суд України останніми роками втратив свій позитивний вплив на стабільність конституційного ладу і законодавства держави та опосередковано сприяв падінню рівня довіри суспільства

до судової гілки влади та розбалансуванню правової системи держави.

Міністерство юстиції України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого покликана утверджувати у сфері державного управління принципи правової визначеності та справедливості, забезпечення реалізації законних прав та інтересів людини й громадянина в Україні. За минулі 25 років міністерство очолювали десятеро міністрів. З них один – тричі та двоє – по два рази. При цьому двічі (1992, 1995) були періоди (декілька місяців), коли міністри взагалі не призначались. Тобто кожен з 10 міністрів працював на своїй посаді в середньому два з половиною роки, що також не сприяло ефективному виконанню функцій міністерства та опосередковано – стабільності й розбудові правової системи держави.

Прокуратура України – спеціальний орган нагляду і контролю за додержанням законності та боротьби зі злочинністю у державі, що не входив структурно до жодної з гілок влади, з широкими репресивними повноваженнями фактично до останнього часу (до внесення змін до Конституції у 2016 році). За минулий період органи прокуратури очолювали 17 генеральних прокурорів. З них: один – тричі й двоє – двічі. Плинність генеральних прокурорів можна певною мірою порівняти лише з плинністю прем'єр-міністрів, яких було 14. Враховуючи інтегровану вертикаль підпорядкованості прокурорських кадрів, ці зміни керівництва неминуче призводили до шаленої плинності кадрів прокурорів на місцях (у містах, районах, областях).

До цього слід додати пручання прокурорської системи ухваленню нового Кримінального процесуального кодексу України та закону «Про прокуратуру», тяганину з відмовою від загального нагляду, збереження за собою дуже тривалий час функції досудового розслідування злочинів, залежність генерального прокурора при його призначенні та звільненні з посади від позиції президента держави тощо.

Служба безпеки України – центральний орган виконавчої влади, основним завданням якого є забезпечення внутрішньої та зовнішньої

національної безпеки держави. За ці роки служба також пережила чимало реформ та «оптимізацій», її очолювали 11 голів. З них двоє – двічі кожен. Тобто в середньому кожен голова СБУ працював на своїй посаді два з половиною роки. Така плинність керівництва Служби не слугувала підвищенню її авторитету і професіоналізму співробітників, а також негативно вплинула на формування правової системи держави.

Міністерство внутрішніх справ (в народі має спрощену назву – міліція/поліція) – центральний орган виконавчої влади, функціонування якого спрямоване на забезпечення громадського порядку і боротьбу зі злочинністю, включно з досудовим розслідуванням вчинених злочинів, а також виконання інших важливих функцій держави щодо захисту прав і свобод людини й громадянина. За минулий час цей орган очолювали 11 міністрів (простежується повний збіг з кількістю голів СБУ). З них двоє очолювали міністерство – двічі, один був міністром тричі. Тобто й міністри внутрішніх справ працювали на своїх посадах у середньому по два з половиною роки. Враховуючи, що за ці роки з органів внутрішніх справ було звільнено з різних причин чимало професіоналів, що МВС перебувало у постійному стані косметичних та організаційних реформ, а його працівники також піддані корупції на фоні наявних корупціогенних ризиків самої їхньої діяльності, можна зробити висновок про те, що діяльність органів внутрішніх справ також не сприяла стабільності та ефективності правової системи держави, а навпаки. Багато в чому – заклала фундамент її руйнування.

Митна служба і Податкова інспекція (служба) – центральні органи виконавчої влади, діяльність яких мала бути спрямована на захист економічних інтересів держави й суспільства. До останніх років (2011), коли вони увійшли як складові частини до Міністерства фінансів, а згодом – Фіскальної служби, ці органи очолювали: Митну службу – семеро очільників; Податкову – десятеро очільників. Найдовше – шість років – на посаді глави Податкової служби перебував Микола Азаров. Він фактично і перетворив цей орган на жорстку репресивну

службу з «вибивання» податків за будь-яких умов. Водночас за достатньо стислий строк пан Азаров створив належні матеріально-фінансові умови для працівників служби. На жаль, одночасно Митна служба перетворилась у своїй переважній більшості на «дах» для контрабанди товарів і послуг.

Таким чином, обидва ці державні органи виконавчої влади не сприяли, на мій погляд, утвердженню законності в економічній сфері, руйнували правову систему держави й сприяли розвитку корупції та свавілля у державному управлінні.

Декілька слів щодо побіжного аналізу діяльності інститутів нотаріату й адвокатури у правовій системі держави.

Можна констатувати, що нотаріат загалом достойно реформувався і достатньо надійно забезпечує надання нотаріальних послуг, чому сприяло, зокрема, введення інституту приватних нотаріусів.

З діяльністю адвокатури все значно складніше. На мій погляд, адвокатура сьогодні являє собою розпорошену спільноту юристів з постійним внутрішнім протистоянням, що не можна назвати здоровою конкуренцією. Держава весь час намагається приборкати представників цієї вільної й дуже потрібної суспільству (і державі також) правничої професії. Недостатньо високий і непрозорий рівень професійного і морального відбору кандидатів до цеху адвокатів, відсутність дієвих механізмів самоврядування та професійної відповідальності представників цього інституту, на жаль, також не сприяють належному укріпленню і розвитку правової системи держави. Водночас слід визнати, що адвокатура попри всі негаразди й латентне протистояння у своєму середовищі все ж таки виживає і подає надію на одужання в не дуже далекому майбутньому.

Важливим складником належної розбудови правової системи України на засадах Європейських принципів і стандартів є розв'язання проблем підготовки та підвищення кваліфікації кадрів правників (юристів) в наших вищих навчальних закладах та допуску до правничої професії.

Юридична освіта переважно залишається поки що радянською, базуючись на формально догматичних позитивістських концепціях і доктринах.

Не до кінця зрозумілою залишається реальна роль (точніше – її відсутність) правової науки та наших наукових установ в становленні й розвитку правової системи держави. Яке значення для реального державотворення та підвищення ефективності функціонування цієї системи мають сотні захищених кандидатських і докторських дисертацій з правознавства? Попит на результати таких, переважно, мабуть, корисних наукових правових досліджень – в державі відсутній.

Окремою проблемою розвитку нашої правової системи є розпорошеність правничої спільноти по різних професійних «кутках-спільнотах», а також відсутність єдиних деонтологічних норм професійної етики, спрямованих на утвердження високого рівня професійної відповідальності правників за результати своєї діяльності.

Не претендуючи на всебічний, повний і глибокий аналіз всіх ознак і складників правової системи держави, цією статтею я хочу лише привернути увагу небайдужих читачів до наявних проблем та спробувати започаткувати ґрунтовну дискусію, спрямовану на поліпшення функціонування цієї системи (*Ракурс (<http://ua.racurs.ua/1738-pravova-systema-ukrayiny-stan-zdobutky-prorahunky-i-perspektyvu>). – 2017. – 15.11*).

Коліушко І., голова правління Центру політико-правових реформ

## Порошенко стає на стежку Януковича

9 листопада 2017 року Верховна Рада несподівано, без належної процедури розгляду і обговорення, ухвалила законопроект №7126 «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної служби».

Документ підготовлено в Адміністрації президента, про що свідчать реквізити файлів у базі даних парламенту.

Цим законом вносяться зміни в закони про місцеві державні адміністрації, Кабінет міністрів і державну службу, якими голови обласних і районних держадміністрацій та їхні заступники виводяться з категорії держслужбовців.

При цьому, позбавляючи визначеного правового статусу, законодавці не наділили їх якимсь іншим статусом, створивши ситуацію правової невизначеності. Така дія вже сама по собі суперечить Конституції.

Зате створює можливість діяти як завгодно в майбутньому щодо добору кандидатур на ці посади, їх призначення та звільнення.

Що, напевне, і було метою цього законопроекту.

Що означає ухвалення цього законопроекту з конституційної точки зору?

Згідно зі статтею 118 Конституції, голови місцевих держадміністрацій (МДА) призначаються і звільняються з посади президентом за поданням Кабміну.

Це змушує законодавця врегулювати законом питання: звідки і в який спосіб Кабмін бере кандидатури на посади голів МДА, щоб подати їх президенту для призначення, а також у яких випадках і на якій підставі він вносить подання про звільнення голів МДА з їхніх посад.

Оскільки, відповідно до статті 19 Конституції, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А також, відповідно до статті 120 Конституції, організація, повноваження і порядок діяльності

Кабміну, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

До сьогоднішнього дня голови МДА та їхні заступники визнавалися державними службовцями. Відповідно, закон про державну службу врегулював підготовку подання Кабміну до президента щодо призначення та звільнення голів МДА.

Вилучивши голів МДА та їхніх заступників із дії закону про державну службу, Верховна Рада не змінила чинне регулювання повноважень і процедур уряду на інше. Вона просто прибрала це регулювання із законодавства України.

Цим самим порушено статтю 8 Конституції, згідно з якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права. А принцип правової визначеності є частиною верховенства права.

При цьому не варто забувати, що це дві різні ситуації – коли щось не врегульовано законом і органи влади діють чи діють за традицією, та коли щось врегульовано законом і орган влади з політичних міркувань скасовує це регулювання.

Не змінює, а скасовує, створюючи «сіру зону», в якій починає діяти у своїх інтересах і на свій розсуд. А не на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У виправданні цього рішення доводиться чути пояснення окремих народних депутатів та їхніх «захисників» про належність місцевих держадміністрацій до так званої «президентської вертикалі». З цього приводу можна сказати таке:

По-перше, згідно зі статтею 118 Конституції, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві держадміністрації. Голови місцевих держадміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед президентом і Кабміном, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

По-друге, згідно зі статтею 113 Конституції, Кабмін є вищим органом у системі органів

виконавчої влади, а відповідно до статті 116, – спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

По-третє, ні стаття 106 Конституції, де встановлено перелік повноважень президента, ні будь-яка інша стаття Конституції не містить норм щодо повноважень гаранта стосовно керівництва чи принаймні спрямування і координації місцевих державних адміністрацій.

Так само немає в Конституції згадки про якусь «президентську вертикаль».

Таким чином, згідно з Конституцією, МДА є органами виконавчої влади. Тобто вони перебувають у системі органів виконавчої влади, яку спрямовує і координує Кабінет міністрів як вищий орган у цій системі. А голови МДА йому, відповідно, підзвітні і підконтрольні.

Більше того, уряд не зможе реалізовувати більшість своїх повноважень, встановлених статтею 116 Конституції, на всій території України без місцевих державних адміністрацій.

Президент не має жодних повноважень керувати місцевими державними адміністраціями, давати їм якісь доручення тощо.

Крім того, що укази і розпорядження очільника держави як акти законодавства України обов'язкові до виконання, в тому числі і місцевими державними адміністраціями. Так само як і акти Кабінету міністрів.

Але при цьому не можна забувати, що всі підзаконні акти і президентом, і Кабміном видаються лише в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України.

Що стосується відповідальності голів МДА перед президентом і урядом, то це означає, що лише вони можуть звільнити голів МДА з посади. А саме: їх звільняє президент за поданням Кабміну, як визначено статтею 118. А також президент може відправити їх у відставку на основі рішення про недовіру, ухваленого відповідною обласною чи районною радою.

Отже, роль президента у відносинах з головами МДА мало відрізняється від його відносин, наприклад, із суддями. Він їх лише призначає на посаду за поданням іншого органу і, на відміну від суддів, також звільняє за поданням уряду або в разі недовіри відповідної ради.

Тобто Конституція встановила, що президент не має повноважень ні керувати головами МДА, ні призначати чи звільняти їх за власною ініціативою.

Навіть не вдаючись до аналізу політичних підстав і наслідків ухвалення цього закону, можна стверджувати: підписавши закон, Петро Порошенко фактично став на шлях, яким пробував іти його попередник – шлях концентрації повноважень всупереч нормам Конституції України.

Це – надзвичайно тривожний симптом для ситуації в нашій країні (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/14/7161970/>). – 2017. – 14.11).

**Бондаренко Б., експерт Центру політико-правових реформ;  
Чабан Д., керуючий партнер ТОВ «Правова група «Новіков і партнери»**

## Відкриті списки – прозорі вибори?

(Інтерв'ю)

**В**ерховна Рада України прийняла за основу проект Виборчого кодексу України №3112-1. Документом передбачається створення єдиної уніфікованої правової основи для підготовки і проведення виборів в Україні відповідно до Конституції України та рекомендацій міжнародних організацій.

*Богдан Бондаренко, експерт Центру політико-правових реформ*

07.11.2017 р. Верховна Рада України проголосувала за прийняття за основу проекту Виборчого кодексу України (№3112-1). Такий розвиток подій у парламенті став несподіванкою для багатьох, оскільки 19.10.2017 р. Верховна Рада відхилила проект Закону про вибори

народних депутатів України (№1068-2), який встановлював таку саму виборчу систему, що і проект Виборчого кодексу України (№3112-1).

Прийняття Верховною Радою нового виборчого законодавства, що встановлює пропорційну виборчу систему з відкритими списками, є зобов'язанням, яке парламент узяв на себе в межах коаліційної угоди та закріпив у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Проект №3112-1 запроваджує пропорційну виборчу систему з відкритими списками. Така система дозволяє виборцю голосувати як за список партії в окремому виборчому регіоні, так і за кандидата в цьому списку і таким чином встановлювати їх порядковість у списку партії. Проект запроваджує 27 виборчих регіонів. Право на висування кандидатів закріплюється виключно за політичними партіями, які формують два види списків: регіональний (для кожного з 27 виборчих регіонів, до якого входять кандидати, що беруть участь у виборах в регіоні) та загальнодержавний (до якого входять кандидати, включені до регіональних списків).

Проект встановлює складну систему розподілу мандатів. За результатами голосування встановлюються партії, які подолали 4% бар'єр у загальнодержавному виборчому окрузі та мають право на розподіл мандатів. Мандати розподіляються за такою схемою: кількість дійсних виборчих голосів ділиться на 450 (кількість мандатів) – таким чином встановлюється виборча квота; кількість голосів, які отримала кожна партія у виборчому регіоні, ділиться на виборчу квоту – так визначається кількість мандатів, які має отримати партія. Оскільки після ділення кількості голосів на виборчу квоту не буде отримане ціле число, всі голоси у 27 виборчих округах, які були округлені у процесі обчислення, додаються. Отримана сума знову ділиться на виборчу квоту. Так визначається кількість місць, які може отримати партія із загальнодержавного списку.

Проект Виборчого кодексу №3112-1 потребує доопрацювання до другого читання, але цей процес має бути системним і не повинен

перетворитися у затягування прийняття Закону шляхом подання великої кількості різнопланових індивідуальних правок.

*Дмитро Чабан, керуючий партнер ТОВ «Правова група «Новіков і партнери»*

Основним критерієм під час проведення реформ є критерій доцільності. Для виборчого законодавства це критерій політичної доцільності. Важко оцінювати проект закону з позиції доцільності прийняття та ефективності положень, поки він не стане законом і не почне працювати.

Питання уніфікації виборчого законодавства в Україні гостро стоїть від початку існування незалежної держави. Лише зараз був зроблений значний крок до приведення загальнодержавних та місцевих виборів до єдиних стандартів.

Такий підхід у нормотворчості має позитивний вплив, з огляду на усунення правових колізій та прогалин у виборчому законодавстві, оскільки буде виключено ситуацію, коли одні й ті ж поняття, процедури, принципи виборчого права будуть по-різному визначені спеціальними законами, якими окремо врегульовано виборчі процеси Президента України, депутатів Верховної Ради України та депутатів місцевих рад.

Прийнятий у першому читанні проект Виборчого кодексу України складається з трьох книг, перша з яких («Загальна частина») визначає засади проведення виборів, ведення Державного реєстру виборців, проведення голосування тощо. При цьому індивідуальний підхід до кожного з видів виборів збережено у двох інших книгах Виборчого кодексу («Загальнонаціональні вибори» та «Місцеві вибори»).

Щодо новели проекту у вигляді відкритих списків на виборах до Парламенту, то такий інститут виборчого права є ефективним засобом боротьби з політичною корупцією та «ринком місць у прохідній частині списків», оскільки передбачає необхідність політичної боротьби не лише політичних партій, але й однопартійців (вчорашніх «мажоритарників») між собою.

Проектом не передбачено посилення політичної відповідальності депутатів у

вигляді можливості відкликання свого депутата виборцями окремого округу. Також проект не вирішує питання зменшення видатків із державного бюджету на проведення виборів. За прогнозами Комітету з питань бюджету

прийняття Виборчого кодексу призведе до збільшення видатків державного та місцевих бюджетів на вибори (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20872426-vidkriti-spiski--prozori-vibori>). – 2017. – 14.11*).

## Тимошук В., заступник голови правління Центру політико-правових реформ Наслідки президентської ревізії Закону про держслужбу

9 листопада внаслідок бліцкригу президентської команди були внесені зміни до закону про державну службу. Суть змін – виключення посад голів місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) з посад державної служби та, відповідно, відмова від конкурсного порядку призначення на ці посади, і зняття обмежень щодо партійно-політичної діяльності голів МДА.

Причини такого рішення для більшості на поверхні – це наближення президентських виборів і намагання вибудувати чітку «вертикаль», в тому числі здатну забезпечити необхідний для голови держави результат виборів. Проте потрібно ширше оцінити всі наслідки того, що відбулося, – і з точки зору змісту, і з точки зору процедури.

1. Порядок відбору і призначення на посади голів МДА стає закритим для суспільства. Ми повертаємося до часів Кучми і Януковича, коли відбір претендентів на посади голів МДА був кулуарним, базувався на особистій відданості та/або бізнес-квотах, а іноді йшлося навіть про можливість банальної купівлі таких посад.

Хоча й тут не все просто. Адже, за Конституцією, подання кандидатури на посаду голови МДА до Президента робить Кабінет Міністрів. У названі періоди, насправді, Президент і його оточення спочатку визначалися із кандидатом, а Уряд лише для проформи виконував свою роль.

Проте в Україні були й інші часи. Коли були конфліктні відносини Президента з Урядом (зокрема, в період Ющенка-Януковича), Уряд намагався тримати за собою перше слово у відборі кандидатів і не поступався своїм конституційним повноваженням. І в той

період багато посад голів МДА залишалися вакантними, бо Президенту не подобалися кандидати, подані Урядом. Мабуть, у теперішній президентській адміністрації на такий варіант не розраховують ...

Отже, якщо останні 1,5 роки кожен громадянин, який відповідає кваліфікаційним вимогам (освіта, досвід), міг претендувати на посаду голови райдержадміністрації чи облдержадміністрації, то тепер він такого права не має. Якщо останні 1,5 роки суспільство могло спостерігати за конкурсним змаганням (бачити результати тестів, спостерігати он-лайн за співбесідами з кандидатами і т.д.), то тепер це стає утаємниченою монополією влади.

На жаль, влада відмовилися від започаткованої демократичної традиції прозорого і професійного відбору на посади голів МДА.

2. Іншими наслідками змін є вплив на професійність та стабільність роботи власне МДА, політизація їх роботи. Оскільки голови МДА втрачають захищеність законом щодо призначення на 5 років, то можна прогнозувати, що при кожній зміні уряду та/або президента у нас буде знову кадрове «оновлення» під нову владу, нову коаліцію, нових партнерів. Звичайно, за зміною голови МДА майже завжди йде зміна керівників структурних підрозділів, формування власних «команд». Тож зміною статусу посади голови МДА підриваються основи для професіоналізації нашої державної служби, адже її обов'язковою умовою є стабільність. Звичайно, це погано і для стабільності держави в цілому, оскільки з частою періодичністю державний апарат на місцях стає бездіяльним, завмираючи в

очікуванні нового керівника та його політики. Наслідки постійного кадрового вимивання Україна споживає багато останніх років.

Про політизацію роботи МДА ще також не всі забули. Коли МДА перед виборами перетворюються на передвиборчі штаби, а потім у разі програшу всі працівники отримують статус «папередників».

3. Партійно-бізнесово-політичне призначення голів МДА може мати також два деструктивних наслідки і для реформи місцевого самоврядування та захисту державних інтересів. Тепер ситуативні партнери влади можуть значно простіше «виторговувати» у неї райони та цілі області. Чи завжди бізнес-групи пропонуватимуть на посади голів МДА патріотів і професіоналів, – питання відкрите. Але уряд і президент самі позбавили себе можливостей для маневру.

Посилюється також інший ризик – конфлікти між міськими самоврядними владами у обласних та районних центрах з головами МДА, які тепер представлятимуть не стільки державу, як певну політичну силу.

Також тепер значно погіршуються шанси на врегулювання великої прогалини у державному механізмі – в Україні немає державного нагляду за законністю актів місцевого самоврядування. Якщо при аполітичному керівникові МДА (аналогу префекта) дискусію про необхідність запровадження цього інституту ще можна було довести до результату, то тепер на правовий нагляд від партійних назначенців місцеве самоврядування навряд чи погодиться. Якщо ж такий нагляд буде впроваджено силою, то конфлікти на місцевому рівні між МДА і самоврядуванням лише зростатимуть.

4. Можна пробувати дивитися на ситуацію оптимістичніше. Наче нічого катастрофічного не сталося. Президент і так призначав на посади голів МДА тих, кого був готовий призначити. Конкурси на посади, де у влади не було фаворитів, могли просто не оголошуватися. Сама конкурсна комісія (з питань вищого корпусу державної служби) майже повністю контролювана владою. Навіть по законній квоті громадськості – половина фактично теж була заповнена представниками влади. А про

орієнтири офіційних делегатів у цій комісії від Президента, Уряду, Нацдержслужби годі й мову вести.

Тобто виходить, що владу лякала прозорість конкурсів та потреба підбирати адекватних кандидатів на посади. Якщо так, то ситуація ще гірша, ніж могло здаватися. Адже, виявляється, у влади немає гідних кандидатів, яких не соромно показати суспільству та висунути на конкурсне змагання.

5. Ухвалені зміни погані і для самих голів МДА. Тепер замість того щоб служити державі, і відчувати захищеність законом (призначення здійснювалися на 5 років), вони вступають у повну залежність від тих, хто може їх звільнити у будь-який момент. І замість роботи у правовому полі по виконанню законів, голів МДА знову переводять на «короткий повідок» роботи по дзвінку з Києва.

6. Є ще одне відкрите питання до президентського оточення. А чи добре подумали там як тепер офіційно будуть з'являтися кандидати на посади голів МДА. Адже для того щоб їх подати главі держави, тепер Уряд повинен якось унормувати відповідну процедуру.

Тож з ухваленням цих змін отримаємо наслідком порушення Конституції, яка передбачає, що порядок діяльності органів державної влади визначається законом. Тепер же порядок добору на посади голів МДА має бути урегульований урядовим підзаконним актом.

7. Але ще більше вражає не зміст ухвалених змін до закону про держслужбу, а саме «дійство» у парламенті 9 листопада. Вражає підкилимністю, недемократичністю та неправомірністю. Текст законопроекту, що був підготовлений у президентській адміністрації, чомусь утаємничено вносився не Президентом чи його фракцією, а ситуативними партнерами. Рішення профільного комітету «через коліно»; голосування одразу за основну і вцілому; порушення закону про регламент ВРУ щодо процедури I і II читання, традиційне порушення права депутатів на поправки до законопроекту; незрозумілі поправки «з голосу»; і «вишенька на торті» – кнопкодавство. Про



публічні консультації, експертне обговорення цього законопроекту взагалі не йшлося. Наче у цій країні не було ні Майдану, ні Революції Гідності.

Отже, знову стає актуальним головне питання – чи маємо ми шанси побудувати

правову демократичну державу, якщо влада буде діяти такими методами та перешкоджатиме формуванню професійної державної служби (ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20872422-naslidki-prezidentskoyi-reviziyi-zakonu-pro-dergeslugebu>)). – 2017. – 13.11).

**Жернаков М., експерт Реанімаційного Пакету Реформ, к.ю.н.**

## «Новий» Верховний Суд: реформа, якої не було

**С**ьогодні, 10 листопада, президент призначить суддів «нового» Верховного Суду України.

Дива станеться – навряд чи гарант Конституції відмовить у призначенні когось із кандидатів на конкурс, який сам він називає зразковим.

А тому підсумок можна підбити вже. І, на жаль, він невтішний.

Реформи не відбулося. Принаймні, у частині оновлення Верховного Суду.

Чому?

Погодьтеся, навряд чи можна назвати реформою конкурс, на якому серед переможців – майже 80% старих суддів, щонайменше 25 із них – недоброчесних. Ще стосовно 60 було чимало різного роду інформації, переважно негативної, яку суддівські органи і не думали перевіряти.

Серед фіналістів конкурсу опинилися в тому числі й судді, які відпустили на волю вбивцю Георгія Гонгадзе і запроторили за ґрати Юрія Луценка. Судді, які не можуть пояснити свої статки. Судді, які покривали суддів Майдану. Судді, які не мотивують і не збираються мотивувати свої рішення.

Широко розрекламованого «найпрозорішого конкурсу» не було також.

Деякі матеріали і процедури дійсно були доступні онлайн. Але досі неможливо прослідкувати, чи мало це все хоч якийсь вплив на фінальний результат.

За весь цей час Вища кваліфікаційна комісія суддів із зарплатами в 225000 гривень на місяць і величезним апаратом (300+ осіб) не спромоглася оприлюднити мотивовані письмові

рішення стосовно доброчесності кандидатів, як того вимагає закон.

Відтак, сам процес нагадав середньої руки магічне шоу. Спочатку робили нібито зрозумілі всім рухи й кроки, але в якийсь момент вміло відволікли увагу – і витягли назовні список зі 111 осіб, подібно до того як в цирку факір витягає кролика з капелюха. Чому раптом кролик у капелюсі і як саме він туди потрапив – ніхто і далі не знає.

Яскраве шоу, яке тривало понад рік, не призвело до єдиного бажаного результату – формування доброчесного і компетентного суддівського корпусу, як того вимагає Конституція.

Як так сталося?

Політичній владі завжди було вигідно мати контрольованих суддів.

Не є виключенням і теперішня Адміністрація президента Порошенка, який фактично замкнув на собі всі важелі впливу на державну політику в судовій сфері. Не випадковість, що автором усіх законопроектів, ухвалених в межах судової реформи з 2015 року включно зі змінами до Конституції є саме президент.

Безумовно, треба було показати і певний прогрес, насамперед міжнародним партнерам України. Тому самі зміни до Конституції в частині правосуддя виглядали достатньо прогресивно.

Але диявол, як відомо, в деталях. Закони і підзаконні акти в подальшому було сформульовано в такий спосіб, щоб політична влада мала достатньо важелів впливу на процес, але ззовні все виглядало як реформа.

Основних проблем виявилось дві: склад органів суддівського врядування,

безпосередньо відповідальних за конкурс, і недостатня деталізація конкурсних процедур на різні закони.

Відповідальними за добір до Верховного Суду були дві суддівські ради – Вища кваліфікаційна комісія суддів і Вища рада правосуддя. Цікаво, що обидва органи створені й існують відповідно до європейського стандарту «більшість суддів, обраних суддями».

Він покликаний забезпечити більшу незалежність судової гілки влади, але проявив себе не тільки в Україні, а й в інших перехідних демократіях просто катастрофічно. Дійсно, віддавати всі важелі кадрового впливу в межах реформи саме тим суддям, яких стоїть завдання замінити – як мінімум нелогічно.

Не змінила картину принципово й участь Громадської ради доброчесності в процесі. Незважаючи на те, що після довгих дискусій і навіть протестів Вища кваліфікаційна комісія суддів відкрила для громадськості необхідні документи і допустила її представників до співбесід, на остаточний результат суттєво їм вплинути не вдалося. ВККС погодилася лише з 51 із 140 негативних висновків ГРД – лише трохи більше, ніж із третьою.

Фінальний рейтинг Вища кваліфікаційна комісія визначила, розподіливши між конкурсантами 1000 балів. Половину з них члени комісії ставили виключно на власний розсуд.

При цьому попри численні вимоги громадськості ні розкрити бали за кожним показником, який оцінювався, ні показати, хто з членів комісії поставив скільки балів кожному з конкурсантів, ні навіть як члени комісії голосували за подолання висновків Громадської ради доброчесності Комісія не спромоглася.

Не краще виглядала ситуація і в Вищій раді правосуддя. Маючи фактично необмежені можливості припинити участь сумнівних і недоброчесних кандидатів у конкурсі, ВРП вирішила навіть не вивчати ці факти.

Приміром, співбесіда судді Наставного, який судив Луценка, Павліченків, забороняв відеозйомку судового процесу і надав недостовірні відомості в декларації доброчесності, тривала лише 10 хвилин. За цей час йому поставили одне (!) запитання.

Втім, очікувати революційних рішень від ВРП з огляду на її склад було б занадто оптимістично. Серед її членів – колишня юристка «5 каналу» Тетяна Малашенкова, її сусід по виборчому списку БПП Олексій Малогацький, ще чинний голова ВСУ Ярослав Романюк, який підтримував закони 16 січня, адвокат Павло Гречківський, якого ГПУ підозрює в шахрайстві на суму 500000 доларів, суддя Алла Лесько, яка покривала суддів Майдану та інші цікаві особистості. Очолює ВРП призначений особисто президентом суддя Ігор Бенедисюк, який ще й всупереч закону має від нього вогнепальну зброю.

Про наявність чималої кількості виявлених конфліктів інтересів між членами ВРП і кандидатами годі й говорити. Президенту неодноразово пропонували змінити склад ВРП на етапі змін до Конституції. Натомість, перехідні положення змін до Основного закону авторства голови держави чітко кажуть про те, що в чинному складі ВРП залишиться до 2019 року – саме то того часу, коли в Україні відбудуться президентські вибори.

Отже, попри те, що виглядало все «відповідно до європейських стандартів», і навіть створювалася видимість конкурсу, ми вчергове отримали суто політичний процес призначення суддів.

Політично призначили більшість «своїх», політично ж додали «нових облич», бо потрібно було показати бодай якесь оновлення. Безумовно, у фінальному складі є кілька прізвищ людей, які можуть виграти на чесному конкурсі. Але це, на жаль, жодним чином не доводить, що він відбувся.

Втім, суть реформи – не в деталях процедури. Вона в зміні принципу, за яким судді потрапляють на свої позиції, точніше в її відсутності.

Ми мали отримати перший об'єктивний відбір на суддівські посади. Натомість, політична влада і суддівська спільнота законсервували політичний принцип призначення. І в переважній більшості судді й надалі завдячуватимуть кар'єрою політикам, а не своїм особистим якостям. Допоки це не зміниться – значних позитивних зрушень в судовій системі чекати годі.

Що буде далі?

Президент, скоріше за все, призначить Верховний Суд у складі 114 суддів.

Наскільки він буде новим – питання риторичне.

Деякі «нові» судді вже достатньо проявили себе раніше – своїми рішеннями, статками, поведінкою. Деякі, навпаки, зовсім недавно, всупереч закону розглянувши позов судді Романа Брегея щодо конкурсу, в якому він є зацікавленою стороною.

Остаточо можна буде зробити висновки щодо складу «нового» суду, побачивши перші рішення його суддів – про обрання їхніх колег на адміністративні посади, членами Великої Палати ВС і – найголовніше – перші рішення у справах по суті.

Практично єдине сподівання тут – на «нові обличчя», переважно людей з-поза системи, які зараз активно розповідають у медіа про важливість нової якості судочинства. Якщо вони своєю принциповою позицією, своїми рішеннями і окремими думками встановлять нову практику – з'явиться шанс на еволюційний розвиток судової влади.

Якщо ж вони бачитимуть, що навколо відбувається, але мовчатимуть і бездіятимуть – то відразу самі стануть частиною старої системи. І тоді всю реформу потрібно буде починати спочатку.

Очевидно, не очікується наразі «роботи над помилками» в процедурі і другого етапу добору до Верховного Суду, як нам це обіцяла ВККС ще рік тому. Нових суддів перших інстанцій

почали відбирати практично за тією ж самою процедурою, що і суддів Верховного Суду.

Очевидно, така процедура влаштовує всіх – і ВККС, і президента, і міжнародних донорів, які здійснювали технічну підтримку процесу.

Єдиний міжнародний партнер України, хто мав сміливість висловитися критично щодо результатів конкурсу, було представництво ЄС. Ще в жовтні воно зажадало пояснень щодо того, як саме до фінального списку потрапили недоброчесні судді. Але відповіді не було. І, скоріше за все, вже не буде.

Більше того, не виключено, що скоро з'явиться якийсь звіт, що скаже: все було «відповідно до європейських стандартів», хіба що є пара зауважень. Ми це вже проходили в 2011 році, коли судову реформу Портнова-Януковича також вітали як «у цілому прогресивну». До чого це призвело – ми добре пам'ятаємо.

На жаль, ситуацію не рятують ні «європейські стандарти», ні «покращення» на папері на угоду політичній владі. Народ України страшенно втомився від несправедливості. І якщо він її не отримає дуже скоро від держави, то почне встановлювати її на власний розсуд – так, як знає.

Щоб цього не сталося, нам потрібно переосмислити свої підходи до того, що ми називаємо «судова реформа». Щонайменше потрібно змінити органи суддівського врядування, а також процедури підготовки і призначення майбутніх суддів. Яким саме чином це зробити – окрема складна дискусія (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/10/7161319/>). – 2017. – 10.11).

Сущенко В., кандидат юридичних наук, доцент Кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія», заслужений юрист України, член правління громадської організації «Експертний центр з прав людини»

## Верховний суд: «кубик Рубіка» від невідомих творців

**М**етоди попередньої влади щодо судової реформи були цинічно зухвалими, відкрито силовими й навіть насильницькими. Тому тепер було вирішено діяти «інтелігентніше, підступніше, завуальовано і красиво»

Ну що ж, продовжимо дискусію – «бійку титанів» юридичної думки, яку я, як тепер розумію, започаткував своєю останньою публікацією у Facebook щодо експертного дослідження законодавчого та підзаконного (нормативного) порядку і процедур конкурсного відбору кандидатів, які вперше можуть бути призначені на посади суддів нового Верховного суду.

До речі, зауважу, що доктор юридичних наук Світлана Глущенко у своєму коментарі дуже влучно і вдало назвала цей порядок і процедури «кубиком Рубіка». Різниця лише в тому, що у справжнього кубика Рубіка є відомий всьому світові винахідник і цей кубик може скласти будь-хто, навіть малеча, яка ще не ходить до школи, а от у «судового кубика Рубіка» з авторством точно є проблеми.

У зв'язку з чим, по-перше, незрозуміло, чому до цієї дискусії не долучаються ані винахідники, ані фахівці у сфері його правильного складання? Їхні прізвища – державна таємниця? Їм немає чого сказати на захист свого винаходу? Їм байдуже, що про них і про їхній винахід думають експерти й суспільство? Вони безапеляційно впевнені, що «народ поговорить і забуде», а їхній винахід однаково виконає свою місію і роль в досягненні поставленої ними мети?

По-друге, мої припущення щодо самої ідеї створення цього «кубика» та механізмів його «правильного складання» такі:

1. Ідея була благородною – задовольнити запит українського суспільства на справедливе правосуддя шляхом очищення суддівського корпусу від тих, хто спаплюжив честь і гідність судової гілки влади.

2. Мета така ж сама – благородна. Лише на рівні «підсвідомості» чи свідомості винахідників і авторів все ж таки було і є бажання залишити цю – формально незалежну – гілку влади хоча би підконтрольною, а краще – керованою (під владною ковдрою) єдиним центром влади – президентом, а точніше – його адміністрацією, яка за суттю і покликанням має втілювати бажання і волю «гаранта» в реальне життя.

3. Методи попередньої влади в цьому напрямі були цинічно зухвалими, відкрито силовими й навіть насильницькими. Тому було вирішено діяти «інтелігентніше, підступніше, завуальовано і красиво» – як для більшості суспільства, так і для іноземних партнерів-донорів.

І було придумано та розроблено всі наявні на сьогодні інструменти, включно з конкурсними процедурами, що й створили красивий імідж «демократичності, прозорості, доступності» суддівських посад, які, хоч і дозволяли щось частково змінювати в суспільстві, але не мали дозволити втрачати контроль над процесами керування державою так, як це розуміли й розуміють її очільники.

Створення цих механізмів, процедур та інструментів було освячено утворенням дорадчих органів при президенті держави, до яких включили відомих метрів науки, представників громадськості, нардепів тощо. Вони збиралися, обговорювали, сперечалися щодо ідеології та принципів, погоджувалися або не погоджувалися – працювали на громадських засадах, а тим часом у владних кабінетах зовсім інші люди – чиновники й непублічні експерти – створювали механізми такого «кубика Рубіка» і проштовхували через Верховну Раду різними методами та шляхами, точно знаючи, що їхнє творіння ніхто не читатиме, а тим більше не розбиратиметься в тонкощах, в яких і був «заритий собака»...

Наголошу, що всі ці позиції, викладені вище, – лише мої припущення. Як мало би бути в державі, де очільники керуються здоровим глуздом, розумними строками й верховенством права. Це лише моя пропозиція-версія, яка не є «істиною в кінцевій інстанції»!

Під благородну ідею і реально благородну мету – створення (реформування) судової гілки влади – мала бути прозора і демократично, а не образно-віртуально-показово, створена невелика група достатньо відомих і реально незалежних від влади експертів з 5–10 осіб (такі в Україні точно є!). Згоду на її персональний склад методом інтернет-голосування надала б активна частина небайдужої наукової й суддівської спільноти та, можливо, закордонних партнерів-донорів. Ця група мала б розробити механізми й процедури такої реформи, які слід було б винести на широке реальне обговорення (а не на брифінги та презентації окремих можновладців і експертів, які обслуговують їхні забаганки та інтереси). Результати такого обговорення ця група експертів мала б узагальнити й представити повноцінний проект очищення суддівського корпусу, починаючи з судів першої інстанції.

Цей проект, на мій погляд, мав би базуватись на таких принципах:

- конституційності;
- зрозумілості та однозначності його положень – для більшості членів суспільства і насамперед – для чинних суддів і тих, хто ними планував стати;
- логічності та здорового глузду.

Таким чином, виходячи з цих принципів, на мою думку, критерії для чинних суддів і кандидатів на посаду судді мають бути абсолютно однаковими! Інакше ми нівелюємо

правосуддя як єдину державну функцію для встановлення балансу і відносної справедливості в суспільних відносинах.

Не може існувати декілька рівнів правосуддя залежно від судових інстанцій та їхніх юрисдикцій (спеціалізацій) та ще й рівня носіїв цієї функції. Це «чупакабра» у владі!

Не може бути такого, що суддя має право, професійні знання, уміння та навички плюс відповідний рівень професійної етики й доброчесності здійснювати правосуддя в одній судовій інстанції й не мати права здійснювати ту ж саму функцію в іншій судовій інстанції!

Інший підхід (який тепер закладений в нашому законодавстві) – це знуцання і над правосуддям, і над людиною, яка заслуговує на доступ до дійсного і реального правосуддя.

За такого підходу логіка і зміст процедур добору і призначення на посаду судді має бути також однаковою для всіх судових інстанцій і всіх суддів! І тоді – «кубик Рубіка» конкурсного відбору спроможний скласти будь-хто, в кого нормально й адекватно працює мозок, є відповідна професійна кваліфікація, честь та гідність.

Винахідники нашого сучасного «судового кубика Рубіка», на мій погляд, діяли за відомими прислів'ями: «Розділяй і володарюй», «Друзям – все, недругам – закон», «Хто не заховався – я не винний», «І вівці цілі, і вовки ситі».

Всі інші коментарі щодо конкурсу, який вже відбувся, на мій погляд, – «від лукавого», і не стільки тлумачать і обґрунтовано коментують його, скільки шукають шляхи, як пояснити те, що не вкладається в закони логіки й здорового глузду (*Пакурс (<http://ua.racurs.ua/1734-verhovnyy-sud-kubyk-rubika-vid-nevidomyh-tvorciv>). – 2017. – 6.11*).

Кириченко Ю., Бондаренко Б. – експерти Центру політико-правових реформ та Реанімаційного пакету реформ

## Відбір до Конституційного Суду розпочався: чекати чи діяти?

**П**рактична реалізація положень конституційної реформи червня 2016 року в частині Конституційного суду України розпочалася лише тепер – восени 2017 року.

Ухвалення 13 липня 2017 року нової редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» майже на рік пізніше від належного строку нарешті надало потрібні законодавчі підстави для початку реалізації реформи. Так, для реалізації конституційних новел законодавець був змушений встановити нову процедуру відбору суддів Конституційного суду, за якою найближчим часом має бути призначено п'ятьох суддів Конституційного суду.

Нагадаємо, що в Україні триває криза конституційного судочинства, яка, зокрема, пов'язана з п'ятьма вакантними посадами суддів Конституційного суду. На підтвердження цього невтішного висновку вкажемо на один з ключових показників: за 2017 рік Конституційний суд не ухвалив жодного рішення і не надав жодного висновку! Вакантні посади суддів Конституційного суду мають бути заповнені невідкладно трьома суб'єктами формування суду. Так, за квотою Верховної Ради, як і за квотою президента, має бути призначено по двоє суддів, за квотою З'їзду суддів – одного суддю КСУ.

Відповідно до положень статті 148 Конституції України, суддею Конституційного суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності. Кардинально новими вимогами до суддів Конституційного суду стали високі моральні якості та визнаний рівень компетентності правника. І саме нова процедура відбору суддів Конституційного суду (конкурсний відбір), яку закріплено в частині третій статті 148 Конституції України,

мала б забезпечити можливість визначити відповідність кандидатур на посаду судді Конституційного суду новим конституційним вимогам.

Та, на жаль, за процедурою відбору, встановленою Законом України «Про Конституційний Суд», ми не бачимо можливості оцінити відповідність майбутніх суддів КСУ новим конституційним вимогам. Адже закон знівелював власне «конкурсні засади» відбору, а відтак не дає можливості відібрати найкращих кандидатів.

Так, відповідно до статті 148 Конституції України, відбір кандидатур на посаду судді Конституційного суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку. Конституційні зміни щодо встановлення конкурсних засад відбору суддів Конституційного суду були підтримані Венеційською комісією, зокрема у п. 24 і п. 40 Висновку щодо змін до Конституції в частині правосуддя, запропонованих Конституційною комісією №803/2015 від 26 жовтня 2015 року.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд України», відбір кандидатур на посаду судді КСУ на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює президент України; щодо осіб, яких призначає Верховна Рада України, підготовку відбору кандидатур на посаду судді КСУ здійснює комітет з питань правової політики та правосуддя; щодо осіб, яких призначає З'їзд суддів України таку підготовку проводить Рада суддів України.

Відповідно до положень статті 12 Закону, конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України, приймають заяви, разом із супровідною документацією, від осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного суду, встановлюють відповідність таких осіб встановленим Конституцією України та цим законом вимогам, оприлюднюють

їхні автобіографії та мотиваційні листи, організують проведення щодо них спеціальної перевірки. Відповідно до частини п'ятої вказаної статті за результатами вивчення документів, відомостей, наданих кандидатами, та співбесіди з ними, відповідно конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України ухвалюють рекомендацію щодо кожного кандидата на посаду судді Конституційного суду, а конкурсна комісія та Рада суддів України складають списки (які щонайменше втричі перевищують кількість вакансій) кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного суду, на підставі яких парламент, президент та З'їзд суддів призначають суддів КСУ.

З описаного видно, що за даною процедурою відбувається формальна перевірка відповідності кандидатур законодавчим вимогам, встановленим для судді Конституційного суду. Ще більш очевидним це стає, якщо порівняти цю процедуру з конкурсним відбором для суддів Верховного суду. З даного переліку – виключно співбесіда з майбутнім суддею КСУ, що дозволяє встановити додаткову інформацію, відмінну від тієї, яка подана кандидатом. У Законі відсутні положення щодо проведення різноманітних тестувань (практичних завдань, психологічних тестів тощо). Чи дає це змогу встановити визнаний рівень компетентності правника? Питання риторичне.



Попри зазначені законодавчі прогалини, відбір суддів Конституційного суду вже триває. І першим його тихенько розпочала судова гілка влади. Більше того, ми вже маємо список кандидатів на посаду судді КСУ від З'їзду суддів, оскільки строк подачі документів для охочих стати суддею КСУ за квотою З'їзду суддів вже закінчився.

Так, 7 вересня 2017 року Рада суддів ухвалила Рішення №48 «Про хід підготовки з продовження XIV позачергового З'їзду

суддів України після перерви», яким оголосила про початок конкурсу. Підготовку до відбору кандидатур на посади суддів КСУ (формальна оцінка документів), яких призначає З'їзд суддів, здійснює Рада суддів. З'їзд суддів, відповідно до статті 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», за результатами «конкурсного відбору» (в лапки взяте авторами), здійснює призначення кандидатур таємним голосуванням.

Слід зазначити, що Рада суддів є органом залежним від суб'єкта призначення – З'їзду суддів. Отже, в контексті призначення суддів Конституційного суду за квотою З'їзду суддів розмежування суб'єкта призначення і органу, який мав би провести конкурс, не відбулося, що призводить до того, що процедура відбору може перетворитися на фікцію.

Також, відповідно до статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд», виключно Рада суддів здійснює підготовку відбору суддів Конституційного суду на конкурсних засадах, а З'їзд суддів – призначає. Закон не встановлює, хто саме проводить такий відбір. Отже, можна зробити висновок, що за квотою З'їзду суддів відбір суддів Конституційного суду не проводиться взагалі. Навіть формально.

Додатково зазначимо, що загальний строк проведення конкурсу з відбору кандидатур на посаду судді Конституційного суду становить два місяці. Оскільки приймання заяв від осіб, які виявили намір стати судьями Конституційного суду, розпочалося 8 вересня 2017 року, а дата проведення З'їзду суддів, на якому має відбутися призначення судді Конституційного суду, – 13 листопада 2017 року, можна говорити про ймовірне незначне порушення встановленої законом процедури проведення відбору в частині строків.

Лише через 10 днів після початку відбору суддів КСУ Рада суддів затвердила (в Рішенні №50 від 19 вересня 2017 року «Щодо затвердження умов подання документів для участі у конкурсі на посаду судді КСУ») умови подання кандидатами документів.

Ще один цікавий факт: з 18 кандидатур, які визначені Радою суддів як такі, що виявили намір стати суддею Конституційного суду, вісім правників на фаховому тестуванні не набрали необхідної кількості балів для продовження участі в конкурсі на посаду судді Верховного суду. То як же тоді бути з новою конституційною вимогою до суддів КСУ – правник з визнаним рівнем компетентності в галузі права? Чи, можливо, влада вважає, що суддя КСУ може мати нижчий рівень компетентності?

2 листопада 2017 року Рада суддів надала рекомендації на обрання суддею

Конституційного Суду України п'яти кандидатам. Всі п'ятеро кандидатів – представники судів загальної юрисдикції, і четверо з них не пройшли за результатами конкурсу до Верховного Суду. Це засідання Ради суддів відбувалося без онлайн-трансляцій проведення співбесід, але з допуском журналістів. Принаймні тих, хто встиг акредитуватися за 4 години 38 хвилин напередодні.

Зробила перші кроки для призначення нових суддів КСУ і Верховна Рада. 3 жовтня 2017 року було ухвалено Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя (протокол №63), який розглянув «питання про підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посади суддів Конституційного Суду», а 9 жовтня на сайті Верховної Ради розміщено оголошення про початок конкурсу.

Підготовку до відбору кандидатур (формальна оцінка документів), яких призначає Верховна Рада України, на посаду судді КСУ здійснює Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, сам відбір здійснює власне Верховна Рада України, яка одночасно є і суб'єктом призначення. Отже, розмежування політичного суб'єкта призначення і органу, який мав би провести конкурс, як і у випадку з квотою З'їзду суддів, також не відбулося.

Частиною третьою статті 2084 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачено, що крім кандидатів на посади суддів Конституційного суду пропозиції щодо таких кандидатур можуть подавати депутатські фракції, депутатські групи та групи позафракційних народних депутатів. Після проведення співбесід комітет ухвалює рекомендацію щодо кожного кандидата на посаду судді Конституційного суду України, яка не є імперативом для Верховної Ради. По-перше, статус групи позафракційних народних депутатів не закріплений на рівні Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» чи інших законодавчих актів. По-друге, перелічені суб'єкти можуть надати свої пропозиції до комітету – по одному



кандидату на кожну вакантну посаду, що суперечить частині четвертій статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд України», в якій зазначено, що комітет приймає заяви виключно від осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного суду і відповідають встановленим Конституцією України вимогам.

Тобто Закон не передбачає можливості подання кандидатур на посади судді Конституційного суду іншими суб'єктами. Таким чином, маємо колізію між двома нормами рівної юридичної сили, ухваленими одночасно (внесення змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» відбулося шляхом закріплення такої норми у Прикінцевих положеннях Закону України «Про Конституційний Суд»). Виходячи з презумпції розумності законодавця, можна лише припускати, що дана колізія має бути вирішена на користь частини четвертої статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд», оскільки виходячи з логіки всієї статті 12 лише кандидати подають свої кандидатури до Ради суддів і до конкурсної комісії при президентові України.

Призначення суддів Конституційного суду Верховною Радою відбувається шляхом рейтингового голосування. Нагадаємо, що поняття «рейтингове голосування» не встановлене на рівні Регламенту Верховної Ради і є предметом дискусій з погляду його ролі в парламентських процедурах. Крім того, проведення рейтингового голосування політичним суб'єктом призначення не може вважатися елементом «конкурсних засад» відбору кандидатур на посаду судді Конституційного суду, оскільки попередній конкурс кандидатур не проводиться і рейтингове голосування, яке має визначити в порядку градації кращі кандидатури, є безглуздом, бо критерію оцінювання (який встановлюється за конкурсом) немає.

Також сумнівною, з погляду забезпечення незалежності суддів та в умовах конкурсних засад відбору суддів Конституційного суду, є можливість для депутатських фракцій, депутатських груп та груп позафракційних

народних депутатів подавати власні кандидатури на посаду суддів Конституційного суду.

Очільник держави теж розпочав свій відбір. Указом президента України №306/2017 «Про конкурсну комісію для здійснення відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України» від 4 жовтня 2017 року, було сформовано конкурсну комісію з п'яти членів.

Відповідно до частини третьої статті 12 Закону, склад конкурсної комісії, створеної президентом України, формується з числа правників з визнаним рівнем компетентності, які не беруть участі в конкурсному відборі на посаду судді Конституційного суду. Таким чином, вимоги до складу конкурсної комісії не встановлені на рівні закону, оскільки критерій «визнаний рівень компетентності» є дискреційним для суб'єкта формування такої комісії і дозволяє президенту формувати комісію на власний розсуд. Отже, виходячи з аналізу закону, відмежування президента як політичного суб'єкта призначення від конкурсної комісії як органу, який мав би провести конкурс, також не відбулося.

Відповідно до п. 17 Умов проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів Конституційного Суду України, затверджених протоколом №1 засідання комісії від 18 жовтня 2017 року, за результатами вивчення документів та відомостей, наданих кандидатами, та співбесіди з ними конкурсна комісія ухвалює рекомендацію щодо кожного кандидата на посаду судді Конституційного суду. Таким чином, ні законом, ні актом президента, ні рішенням комісії, не були встановлені критерії відбору кандидатур за вимогами моральності та визнаного рівня компетентності правника.

Зважаючи на те, яку роль відіграє Конституційний суд у системі державної влади, ключовим є забезпечення незалежності Конституційного суду, його спроможності опиратися політичним впливам. Відбір суддів на конкурсних засадах, закріплений Конституцією України, встановив такі конституційні гарантії. Але процедура, закріплена Законом України

«Про Конституційний Суд України», та перший досвід практики відбору майбутніх суддів Конституційного суду зводять їх нанівець.

Отже, держава усувається від оцінювання відповідності майбутніх суддів Конституційного суду двом новим конституційним вимогам: високі моральні якості та визнаний рівень компетентності правника. А отже – це справа суспільства.

Маємо надію, що президент і Верховна Рада виконають свої кадрові повноваження якнайшвидше і відповідно до Конституції, а не візьмуть за взірць свою неконституційну бездіяльність щодо призначення членів Центральної виборчої комісії (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/vidbir-do-konstituciynogo-sudu-rozpochavsya-chehati-chi-diyati-259108\\_.html](https://dt.ua/internal/vidbir-do-konstituciynogo-sudu-rozpochavsya-chehati-chi-diyati-259108_.html)). – 2017. – 3.11).

Маселко Р., член Громадської ради доброчесності

## 20 нових суддів у Верховному Суді – це агенти змін

(Інтерв'ю)

У студії Громадського радіо – член Громадської ради доброчесності Роман Маселко.

*Ірина Славінська: Вчора нові судді Верховного суду склали присягу, вчора на цю церемонію нікого з Громадської ради доброчесності не було запрошено, і вчора, як ми з'ясували, виповнився рік з часу створення Громадської ради з доброчесності. З цього екскурсу вчорашній день і минулий рік почнемо.*

Роман Маселко: Якщо відштовхуватись від вчорашньої дати, то рівно рік тому була створена Громадська рада доброчесності. Це такий інструмент, який мав би бути гарантією, однією з ключових гарантій, що судова реформа реалізується. Я нагадаю, що в Україні – перманентна судова реформа, 26 років вона відбувається, кожен президент намагався щось реформувати в судовій системі. Реформування закінчувалось тим, що судова система підпорядковувалась президенту, владі, чи іншим цілям. Для того, щоб це не відбулося зараз – було дві ключові гарантії. Це участь громадськості у такій формі, що ми не просто спостерігаємо, а до нас прислуховуються. Для цього теж були певні юридичні механізми, що наш висновок долається 11-ма голосами ВККС (Вища кваліфікаційна комісія суддів України – ред.). Це одна гарантія, а друга гарантія – це максимальна прозорість.

*Ірина Славінська: Вас не запросили на церемонію. Може за статусом не передбачено, щоб ви там були?*

Роман Маселко: Не було жодної спроби навіть запросити нас, при тому, що ми були активними учасниками цього процесу. Там були ВККС, Вища рада правосуддя, громадськості там не було. Це також дуже показово, тому що в своїй промові Президент знову сказав, що це було під пильним оком громадськості, що враховані всі зауваження громадськості, а громадськість і орган, який створений з представників цієї громадськості – навіть не запросили на цю церемонію. Очевидно, не хотіли почути те, що ми справді думаємо про результати цього конкурсу. Тому це дійсно показово, яке насправді відношення до громадськості, як справді чують нас, і для чого нас

Сама присяга була несподіванкою, тому що ніхто не знав конкретної дати, коли вона буде, відбувалося це досить таємно. Очевидно, що переживали, щоб не було якихось акцій протесту. Ми дізналися, що відбувається присяга з телебачення. Хоча це б мала така урочиста подія, яку б мали анонсувати за тиждень, запрошувати всіх-всіх, бо це справді дуже важливо подія. Вона, з одного боку, здивувала, з іншого боку показала, що це відбувається в тій формі, що, можливо, нема чим гордитися. Також здивувало те, що Президент нагадав знову, якою ціною було здобуто оце право на новий Верховний Суд. Справді, це важливий момент, і треба завжди пам'ятати, чому судова реформа почалася, і які жертви понесли українці для того, щоб це відбулося, і чи ми отримали результат, який очікували?

На жаль, я вчора теж постив, якою є оцінка родичів героїв Небесної Сотні, які були шоковані тим, що серед переможців є, наприклад, суддя, який забороняв Майдан в Одесі. Тобто суддя, який є символом свавільності влади в часи Майдану – став переможцем конкурсу у Верховний Суд.

Було призначено 113 нових суддів, ще 6 поставлені на паузу, але практика показала, що от, буквально за два дні до того, трьох ще пропустили, і дуже одіозних осіб теж пропустили.

*Ірина Славінська: Фінальне рішення про призначення чи не призначення приймали хто?*

Роман Маселко: Фінальне рішення приймала Вища рада правосуддя, яка зараз є ключовим органом, який приймає абсолютно всі рішення стосовно правосуддя, стосовно суддівського корпусу: призначення на посаду, звільнення, просування. Президент, по суті, виконує церемоніальну функцію, і це дійсно так, але теж треба розуміти, що він є гарантом Конституції, він започаткував судову реформу, тому, як би не хотілося перевести відповідальність повну на колективний орган, який складається, в основному, з суддів – все рівно, Президент несе відповідальність.

Повертаючись до Вищої ради правосуддя, вона приймала юридично кінцеві рішення, і там є дуже великі претензії до їх рішення. Вища рада правосуддя зайняла таку цинічну позицію. Вона просто ігнорує будь-які намагання ГРД включитися в цей процес, і виконати свою функцію до кінця. Якщо з ВККС мінімальна комунікація була, то ВРП просто зачинила двері, не підпускала нас нікуди, і не давала жодної інформації. Рішення ВРП взагалі дуже дивні, тому що вони поставили на паузу людей, до яких взагалі б не мало бути претензій, наприклад – пані Яновська. Це дуже поважний професор, адвокат, саме з таких людей, на нашу думку, має складатися новий Верховний Суд. Але дуже несподівано вона стала на паузі, якісь до неї були претензії. Співбесіди були дуже ретельні. Якщо до пана Наставного і Слинька, який засудив Луценка, було по одному

питанню, і співбесіда тривала 7-10 хвилин, то пані Яновську «розпинали» тривалий час. На щастя, вона пройшла, але отакий негативний осад залишився.

*Анастасія Багаліка: Чи є серед тих, хто приймали присягу ті, на кого можна сподіватись?*

Роман Маселко: Завжди треба оцінювати з точки зору очікувань і сподівань. Якби такий результат був в часи Януковича, то це було б неймовірне диво, якого не сталося. У Верховний Суд зайшло як мінімум 20 людей, які дійсно можуть виправдати всі очікування, і володіють тими якостями, якими мають володіти судді Верховного Суду. Але треба згадати якою ціною це здобуто, які можливості були, а вони були.

*Ірина Славінська: А 20-х достатньо?*

Роман Маселко: Зі 120-ти – цього мало. Але знову ж таки, якщо в бочку з огірками кинути 20 свіжих огірків, то з часом вони перетворяться в солені. Тут критична вага мала бути як мінімум – 40%, я вважаю, для того, щоб подолати стійку негативну традицію в судовій системі. 20 – це недостатньо. Це є агенти змін, але їм треба буде дуже серйозно боротися за те, щоб щось змінити. Зараз для них це буде боротьба, а не стандартна робота.

*Анастасія Багаліка: Це була перша хвиля, буде друга хвиля конкурсу суддів до Верховного Суду. Чи ГРД визначилася, чи далі буде брати у ній участь на тих самих ролях?*

Роман Маселко: Справді, це перша хвиля, тому було важливо показати, що ми можемо це змінити, що достойні люди можуть туди пройти, тому ми так за це боролися, щоб туди потрапили люди з бездоганною репутацією. Тому ми зараз думаємо, чи брати участь далі, тому що Президент постійно говорить, що за участі громадськості... на жаль, це виглядає як покривання своїх дій громадськістю. Тому ми думаємо чи надалі виконувати цю функцію. Ми готові це робити, ми будемо це робити, але у якій формі – ми зараз вирішуємо. *(Громадське радіо (<https://hromadskeradio.org/programs/rankova-hvylya/20-novyh-suddiv-u-verhovnomu-sudi-ce-agenty-zmin-roman-maselko>). – 2017. – 12.11).*

## Валюшко І., експерт Національного інституту стратегічних досліджень Тимчасова гарантія безкорупційної України

**Я**кі головні риси українського народу: співочий характер, гостинність і працьовитість, милозвучна мова, войовнича вдача?

Всі перераховані і багато інших. А ще – корупція. Саме до такого висновку підводять результати багатьох опитувань та інших емпіричних досліджень, національних та міжнародних. Нібито корупція стала ментальною рисою українців – беруть, бо дають. Квести «влаштуй кума» і «зроби за могорич» справді мають мало спільного з принципами конкурентної боротьби і прозорості, але й не говорять на користь корупційної ментальності. Як і переконливі аргументи всіляких рейтингів, за якими ми теліпаємося десь у зоні аутсайдерів без надії на прорив у антикорупційну еліту. Корупція взагалі не «параметрична» – можна обчислити сумарну вартість хабарів і розтрату бюджету, кількість притягнутих до відповідальності чи звільнених чиновників, але саму її досить важко убгати в якусь чітку систему координат. Чому привласнена О.Лукашенком Білорусь ділить позиції в СРІ-2016 (Corruption Perceptions Index, що його щорічно публікує міжнародна організація Transparency International), з комуністичним Китаєм, де чиновників розстрілюють тисячами?

Річ зовсім не в ментальності: якщо вітальність системи перевищує волю суспільства до змін – корупція квітне буйним цвітом, але здає позиції, якщо воля народу сильніша за корумпованість системи. Це також важко порахувати, але можна побачити. В Україні є детективи НАБУ, є спеціальні прокурори, журналісти-викривачі, готові з'явитися викривачі-громадяни, але бракує останнього елемента – суду, який би ухвалював справедливі рішення. Такий орган може функціонувати в різних організаційно-правових формах: «кожен суд антикорупційний», як у США, або спеціальний антикорупційний суд, як у деяких інших країнах. У європейських державах таку функцію виконують переважно суди загальної

юрисдикції, що логічно: корупційні діяння підпадають під санкції або адміністративного, або кримінального судочинства, тому розглядаються з погляду відповідних норм.

Проте в окремих випадках суди загальної юрисдикції не задовольняють суспільного запиту на два основоположні у боротьбі з корупцією завдання: гарантувати реалізацію права на справедливий судовий розгляд і невідворотність покарання за корупційні правопорушення. Розумними словами, в умовах недосконалості правоохоронної і судової системи інституційна підтримка антикорупційної політики є неадекватною декларованій меті подолання корупції. У такому разі навіть мінімізація корупції видається неможливим завданням, адже судовий вирок є необхідним завершальним акордом усієї антикорупційної діяльності. Понад те – під загрозою функціонування всіх спеціальних органів із запобігання та протидії корупції, для яких ця функція є центральною, а не побічною. Якщо процес інституціалізації НАБУ, НАЗК та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури завершився, то пошуки консенсусу щодо моделі та статусу (розмір, місце в ієрархії судових органів, механізми обрання та відсторонення суддів, обсяг юрисдикції, зв'язки з антикорупційними прокурорами тощо) відповідної судової інстанції досі тривають і стають предметом суспільно-політичної дискусії.

Останнім її масовим проявом стало проведення 17 жовтня акції «Велика політична реформа», учасники якої вимагали створення антикорупційного суду (а ще – скасування недоторканності народних депутатів, проведення виборчої реформи), але відсутність поступу в цьому напрямі потім назвали повним провалом. Тим часом суди в Україні традиційно вважаються одними з найбільш корумпованих державних інституцій, що часто робить їх інструментом у руках корупціонерів і не додає довіри суспільства до ухвалених ними рішень

(72% населення не довіряють судовій системі, що є найнижчим показником серед державних структур).

Мегасуд чи судовий раш?

На початку жовтня Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) розглянула два українські антикорупційні законопроекти: №6011 – про створення вищого антикорупційного суду і №6529 – про запровадження антикорупційної спеціалізації в існуючих судах. Попри те, що висновки комісії мають рекомендаційний характер, вони формують експертну основу офіційної позиції ЄС та інших міжнародних партнерів України, тому маємо на них зважати. Не варто зупинятися на порівнянні двох ініціатив – їх було вже достатньо глибоко проаналізовано, але уваги потребує певний кон'юнктурний момент.

У комп'ютерних стратегіях є термін «зерг-раш», що передбачає спеціальну тактику ведення бою, коли противник атакує великою кількістю слабких, але дешевих бойових одиниць і перемагає завдяки масовості й раптовості атаки. Так от, створення антикорупційних палат чи інше перепрофілювання існуючих судових органів добряче цей раш нагадує: дешево, бо достатньо змінити вивіску на окремих кабінетах; слабо, бо суддями можуть стати вже працевлаштовані «юніти»; масово, бо судів у нас чимало.

Противагою є тактика розвитку – довго розбудовуватися, проте легше воювати завдяки створенню ефективних і потужних засобів. У нашому випадку це спеціалізований суд, який не можна створити банальною перестановкою табличок і людей, але який здатен надати дієвості недолугій антикорупційній судовій практиці. Цей шлях дорожчий, бо потребує затрат – від гарантування незалежності до ресурсу довіри суспільства. Знову ж таки, недоліком може стати тривалий період запуску – корупція ж на місці не стоїть і демонструє чудову здатність адаптуватися до нових умов агресивного довкілля.

На щастя, третього варіанта немає, тому доведеться зупинитися на котромусь із цих.

Обираючи міжремонтованим старим і невідомим новим, вочевидь, варто схилитися до другого. Тим більше що «незалежний антикорупційний суд» фігурує як у рекомендаціях ВК, так і в квітневому меморандумі з МВФ.

Антикорупційна українська інстанція повинна, з одного боку, вирішити проблему неефективного судового розгляду справ, розслідуваних НАБУ і САП, а з іншого – не перетворитися на елітний орган судочинства. «Довантаження» існуючих судів антикорупційними палатами не створює нового шляху проходження кримінальних справ, а тільки ускладнює нинішній. Натомість створення власної системи самоуправління для вищого антикорупційного суду, особлива заробітна плата для його суддів і система притягнення їх до відповідальності загрожують упровадженням преференцій у судочинстві, що відверто розбалансиє і так недосконалу вітчизняну судову систему.

Власне, в цьому дисонансі й криються технічні причини проміжної позиції, яку зайняла ВК: вона назвала проект №6011 «доброю основою» для подальшої реформи, розкритикувала проект №6529, але досить чітко вказала на правильний порядок дій – відкликати обидва, а потім внести консолідовану пропозицію за ініціативою президента. Ця рекомендація має суто політичний характер і закладає серйозні перешкоди в сам процес створення антикорупційного суду: положення закону слід прописати настільки чітко й у суворій відповідності до Основного Закону, щоб уникнути підстав для його розгляду Конституційним судом та винесення негативного рішення. Відповідно, подання проекту президентом підвищить шанси на його оперативне проходження на парламентській та позапарламентській стадіях розгляду. І тут починаються традиційні для України політичні завади – парламент ніяк не може позбутися проекту №6011, а президент закономірно не хоче ризикувати, узявши особисту відповідальність за реалізацію реформи.

Корупційна рекурсія

Практичне здійснення антикорупційних заходів в Україні належало до компетенції

великої кількості інститутів, що були створені і діяли в різний час, проте відсутність чіткого визначення сфер їхніх повноважень у край негативно позначалася на їхньому функціонуванні. Впродовж усіх років незалежності України функції суб'єктів протидії корупції виконували різні структури: МВС, СБУ, прокуратура, податкова міліція, військова служба правопорядку у Збройних силах України. А ще були парламентські комісії, перейменовані в комітети, урядові та інші уповноважені з питань запобігання та виявлення корупції. Як наслідок – Група держав проти корупції (GRECO) неодноразово наголошувала, що боротьба з корупцією в Україні не належить до компетенції жодного окремого органу і що це не може не впливати на ефективність антикорупційної політики в державі.

Протидія корупції в Україні стала заручником квадратно-гніздового способу мислення: з нею одночасно боролася величезна кількість структур і відомств, а віз і нині там. Звичайно, корупція набула різноманітних форм і надзвичайного поширення в різних сферах, тому комплексна боротьба з нею видається логічною. Проте українська картина нагадує, швидше, копання однієї ями багатьма робітниками: у кожного своя лопата, але реально працюють або по черзі, або хтось один чи двоє. Як наслідок – до успіху завжди можна «примазатися», а від невдачі відхреститися. На такому родючому ґрунті виростають прекрасні зразки колективної безвідповідальності. Звісно, ця аналогія дуже спрощує дійсність, бо корупція – не яма, але країну вона тягне саме туди. Тим більше що природним станом цього явища є тільки зростання.

Ставлення суспільства до антикорупційної частини реформування судової системи закономірно неоднозначне і диктується загальним негативним враженням, яке справляє правосуддя в Україні. Найпоширенішими є полярні оцінки: утворення антикорупційного суду призведе або до поліпшення стану боротьби з корупцією, або до функціонування «баластового» судового органу, який тільки витрачатиме державні кошти.

Антикорупційний суд потрібен. Як логічне завершення послідовної політики, що цементуватиме політичні декларації з практичними кроками. Люди швидше повірять у дієвість нового органу, ніж у здатність старих зненацька почати працювати краще. Водночас створення антикорупційного суду не може бути самоціллю. Просто в нинішніх українських умовах ні ВК, ні МВФ, ні інші європейські й світові структури і вітчизняне громадянське суспільство не бачать іншого виходу. Антикорупційний суд є такою собі «милицею» (паліативом, напівзаходом) для забезпечення роботи системи правосуддя, коли всі інші суди себе повністю дискредитували. Коли (якщо) запрацює цивілізована судова система, антикорупційний суд сам стане рудиментом тієї бюрократії, з якою має боротися. Адже спеціалізований статус можна пояснити тільки особливими умовами, в яких звичайний режим не здатен забезпечувати результат. Щойно умови стають нормальними (суди приймають справи, оперативно їх розглядають, судовий процес відбувається відкрито і прозоро, а конкретне прізвище фігурує в конкретних справедливих вироках), нагальна потреба у функціонуванні антикорупційного суду відпадає. З іншого боку, немає нічого стабільнішого за тимчасове, якщо воно себе зарекомендувало.

Так чи інакше, більшість систем, створених в авральному режимі, працюють гірше за свої планомірно і послідовно втілені аналоги чи альтернативи. Переконаність у тому, що складні завдання можна вирішити тривіальними способами, бо десь і колись це вдалося, – також досить поширений «квадратно-гніздовий» приклад. Мусимо визнати, що формування системи антикорупційної політики у нас відбувається аврально, але не має скотитися в експеримент, коли ніхто не впевнений, чи воно все запрацює.

Прихильники антикорупційного суду категорично впевнені в його колосальному ККД, хоча він поки що залишається теоретичним концептом, який не пройшов жодних випробувань. Зате вже оперують запитом суспільства, яке дуже хоче успішної протидії корупції. На противагу їм одні політики,

експерти і просто небайдужі маніпулюють географією поширення антикорупційних судів (Пакистан, Уганда, Бурунді) і підсміюються з назв, які не потрапили до символічного списку великих демократій, тому не можуть удостоїтися честі слугувати прикладом для України; а інші – правознавством, вважаючи, що тільки суд присяжних виведе антикорупційну діяльність з глухого кута. Перші забувають або навмисне мовчать про Хорватію, Болгарію, інші країни, які розташовані в рейтингах поширення корупції набагато вище за Україну, але мають такі суди. Інші забувають або не хочуть зважати на відмінності, які відрізняють континентальну правову сім'ю

від англосаксонської – з її прецедентним правом, віковічною традицією засідань присяжних і формуванням усієї правової системи юристами-практиками, а не університетськими вченими. Найстабільнішим і найчеснішим у своїх оцінках лишається суспільство – воно давно й послідовно хоче покарання для всіх корупціонерів, і його абсолютно не цікавлять назва, структура, повноваження й місце в ієрархії судових органів того суду, який це зробить. Суспільство бажає ефективності. І цим уже маніпулюють усі (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/timchasova-garantiya-bezkorupciynoyi-ukrayini-260583\\_.html](https://dt.ua/internal/timchasova-garantiya-bezkorupciynoyi-ukrayini-260583_.html)). – 2017. – 19.11).

**Красносільська А., експерт Центру протидії корупції та Антикорупційної групи Реанімаційного Пакету Реформ**

## Що змінить поява Антикорупційного суду?

(Інтерв'ю)

Західні партнери наполягають на створенні Антикорупційного суду в Україні, громадськість також тисне. Про необхідність термінового створення такого органу каже і президент України Петро Порошенко. Він просить Верховну Раду якнайшвидше напрацювати спільний законопроект. Генпрокуратура та Національне антикорупційне бюро скаржаться на затягування розгляду справ щодо корупціонерів у судах. І майже з усіх сторін лунають дорікання, що саме депутатам і владі не вигідно якнайшвидше втілити ідею Антикорупційного суду. Ми будемо розбиратись не в цьому, а в самій ідеї: що може змінити Антикорупційний суд, для чого він потрібен і як мав би функціонувати.

### І що це?

Антикорупційний суд – це окремий орган; суд, в якому мають розглядати справи топ-корупції.

«Ідея: створити один суд, єдиний для всієї країни, добрати туди суддів з особливими гарантіями незалежності, зробити цей суд точкою очищення як всієї чиновницької системи, так і судової системи в подальшому», – зазначає Анастасія Красносільська, експерт

Центру протидії корупції та Антикорупційної групи Реанімаційного Пакету Реформ.

Це має бути один суд з юрисдикцією по всій країні, розташований в Києві, додає вона.

«Достатньо одного суду в Києві для топ-корупції, адже в нас не так багато справ з топ-корупції на рік, це може бути 200 справ – з цим впорається один суд».

### Для чого потрібен?

Щоб притягнути до відповідальності корумпованих топ-чиновників.

«Зараз судова система неспроможна це зробити: суди затягують розгляд справ, судді бояться розглядати справи проти топ-посадовців, тому що деякі судді є політично залежними, ухвалюють політично вмотивовані рішення», – пояснює експерт «Центру протидії корупції».

Займатись він має тільки топ-корупцією, не дрібними адміністративними порушеннями і не хабарями у 3 тисячі гривень.

«Наше дослідження показує, що за хабарі у 3 тисячі гривень значно реалістичніше отримати покарання у вигляді ув'язнення, ніж за вкрадені 2-3 мільярди. За минулий рік вироки із ув'язненням у нас отримали дрібні посадовці за

дрібні хабарі. На жаль, загальна практика в Україні: що менше ти вкрав і чим меншою є твоя посада, тим більшими є шанси постати перед судом, отримати вирок і сісти у в'язницю», – зауважує Красносільська.

### **Хто має оскаржувати рішення Антикоруptionного суду?**

Касація має піти в чинний Верховний суд, але перша інстанція та апеляція можуть бути в новому незалежному суді.

### **Якщо багато нарікань на суддів, то звідки взяти їх для Антикоруptionного суду?**

Венеціанська комісія пропонує створити окремий орган, в якому буде обов'язкова визначальна роль експертів, рекомендованих міжнародною спільнотою. В ЄС готові взяти участь в процесі відбору суддів для Антикоруptionного суду.

«Це означає, що жодні політики в Україні, жодні залежні судді в Україні, жодні політичні інтереси не матимуть впливу на фінальне рішення, хто стане антикорупційними суддями», – наголошує експерт.

На посаду антикорупційних суддів зможуть претендувати і науковці, і адвокати, люди з-поза системи.

«І в нашій судовій системі є порядні судді, є судді-викривачі, які досі стикаються із утисками з боку неререформованого керівництва неререформованих суддів», – зазначає Анастасія Красносільська.

### **Кому має підпорядковуватись новий орган?**

Суд не має нікому підпорядковуватись. І, відповідно, Антикоруptionний суд також нікому не підпорядковуватиметься.

«Цей суд обов'язково повинен мати адміністративну автономію. Цей суд буде мати фінансову незалежність, щоб не було спокуси впливати на нього, збільшуючи або зменшуючи фінансові бюджетні призначення. Цей суд матиме власне суддівське самоврядування, звичайно, судді цього суду братимуть участь в загальному суддівському самоврядуванні, вони також підлягатимуть дисциплінарній відповідальності», – наголошує Анастасія Красносільська.

Притягнення до дисциплінарної відповідальності має здійснювати Вища рада правосуддя в рамках своїх повноважень.

«Це конституційна вимога, її обійти неможливо, але буде складніше Вищій раді правосуддя довести суспільству, що вони не намагаються вплинути на антикорупційних суддів через притягнення їх до відповідальності», – зазначає експерт Центру протидії корупції.

### **Вже стільки створили всього «антикорупційного», а де результат?**

«Результат, якого ми очікуємо від НАБУ, а саме: корумповані чиновники в тюрмах, добути через корупцію гроші повернуті в бюджет, – цей результат залежить від суду, а не від Антикоруptionного бюро. Антикоруptionне бюро не може нікого посадити чи забрати назавжди в когось гроші: суд має розглянути справу і ухвалити рішення – винен, не винен, має бути конфіскація чи ні», – пояснює Красносільська.

Зараз суди часто взагалі не починають розгляд справ НАБУ. Можуть чекати 5-12 місяців та більше. І це затримки, які нехарактерні для інших кримінальних справ, навіть в перевантажених українських судах. Далі суди починають розглядати справи з періодичністю 1 засідання на 3 чи 4 місяці – і в кінці суди можуть просто ухвалювати політично вмотивовані рішення, за словами Анастасії Красносільської.

### **Отже, одні справи розглядатимуться чесно, а інші?**

Третина справ НАБУ стосується саме суддів.

«Наведу приклад одеського судді, якого прозвали «стрілком». Це – суддя Буран, який відкрив вогнепальний вогонь по детективах НАБУ, коли вони намагалися провести законний обшук в його будинку. Зараз ця справа передана до суду. І насправді це досить проста справа, його буквально взяли на гарячому. Справа слухається понад рік, в ній змінилося три колеги суддів, деякі судді за цей час пішли на пенсію. І буквально нещодавно суд ухвалив рішення почати розгляд цієї справи спочатку», – згадує експерт.

Це одна із ілюстрацій, яка показує наскільки судді неготові розглядати справи проти колег.

«Із Антикоруptionним судом, якщо ми зможемо зробити його справді незалежним, такої проблеми не буде. І, відповідно, той суд, який дозволить притягти до відповідальності хабарників, в тому числі в судовій системі».



# ЗВОЛІКАННЯ = БЕЗКАРНІСТЬ

#УкраїнаБезКорупції  
#АнтикорСуд



## СУДДЯ ЧАУС

- підозрюється в отриманні неправомірної вигоди  
- викритий 9 серпня 2016 року на хабарі у 150 тис. дол.

### ЗА ЦЕЙ ЧАС:

Через  
нескасований на  
той час суддівський  
імунітет, суддя **втік  
із країни**

Наразі перебуває  
у Молдові, де  
попросив надати  
йому **політичний  
притулок**

Лише через рік після  
втечі судді ВРП  
прийняла **рішення про  
його відсторонення** від  
здійснення правосуддя

[nabu.gov.ua](http://nabu.gov.ua) (Official website)

## Які зарплати мають бути в антикорупційних суддів?

Антикорупційні судді за рівнем оплати мають бути на другому місці в судовій системі.

Закон про судоустрій встановлює достатньо високі зарплати для суддів вищих спеціалізованих судів, яким буде Антикорупційний суд – це лише

трохи менше, ніж для суддів Верховного суду, але це більше, ніж для суддів апеляційних судів.

«Ці судді будуть отримувати також надбавки за стаж, за наукову діяльність. Надбавки мають бути прозоро виписані, тобто, не може бути так, що голова суду вирішує особисто, кому яку надбавку давати. Ми очікуємо, що судді будуть

добре захищені від фінансових впливів», – зазначає Красносільська.

Венеціанська комісія чітко зазначила, що антикорупційні судді не мають бути своєрідною кастою недоторканих, вони мають бути частиною загальної судової системи: на них мають поширюватися чинні правила щодо зарплати.

### **Чи реально, що Антикорупційний суд буде створений?**

«Дуже сильним є тиск з боку громадянського суспільства, дуже сильним є тиск з боку міжнародних партнерів України. І в Петра

Порошенка вже немає жодного аргументу, як пояснити міжнародним партнерам, чому він не створює Антикорупційний суд. Будь-яке наступне затягування тільки б'є по його репутації на міжнародній арені», – вважає експерт «Центру протидії корупції».

Анастасія Красносільська вірить, що Антикорупційний суд буде створено. Якщо до кінця року буде ухвалений закон про Антикорупційний суд, то через півроку він може запрацювати (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/28847134.html>)). – 2017. – 10.11).

## **Висновок Центру політико-правових реформ щодо відповідності Конституції України Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VII**

*(Висновок підготовлено експертами Центру політико-правових реформ І. Коліушом, Ю. Кириченко, Б. Бондаренком, обговорено та затверджено Правлінням ЦППР 22 вересня 2017 року.)*

### **ВИСНОВОК**

#### **щодо питань, піднятих у конституційному поданні**

про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VII

До Центру політико-правових реформ надійшов лист судді Конституційного Суду України В. Колісника (№ 354-17/1952 від 14.08.2017 р.) з проханням висловити позицію щодо питання, з якого відкрите конституційне провадження у справі.

30 травня 2017 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних

режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VII (далі – Закон).

Щодо питання про конституційність Закону повністю

Суб'єкт права на конституційне подання аргументує необхідність визнання Закону неконституційним у цілому на підставі того, що, на його думку, окремі положення пунктів 2, 4 частини першої статті 1, частин другої, третьої, п'ятої статті 3, пункту 1 частини другої статті 7 Закону не відповідають Конституції України. Так, на думку суб'єкта права на конституційне подання, вказані положення визначають правову природу, сутність та ціль Закону. Відповідно до викладеного, суб'єкт права на конституційне подання з посиланням на статтю 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року просить визнати Закон неконституційним повністю.

Відповідно до статті 152 Конституції України, закони та інші акти за рішенням

Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремі частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року (чинного на момент внесення подання), підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є: невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

З аналізу викладених положень можна зробити висновок про відсутність такої підстави для визнання акту неконституційним повністю, як невідповідність окремих положень Закону Конституції України, які «визначають його правову природу (правове визначення), сутність та ціль». Такої підстави не містить і стаття 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року, на яку посилається суб'єкт права на подання, як і не містить Закон України «Про Конституційний Суд» від 13 липня 2017 року.

Це підтверджується, зокрема і практикою Конституційного Суду України, аналіз якої свідчить про визнання Конституційним Судом України актів неконституційними повністю виключно на підставах порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, дефекту правової форми (тобто ухвалення певного акту у вигляді постанови Верховної Ради, тоді як Конституція вимагає ухвалювати подібні акти виключно у формі законів), перевищення конституційних повноважень[1].

Водночас, на нашу думку, є помилковим бачення суб'єктом права на конституційне подання положень Закону, що визначають насамперед мету та ціль Закону, а також його правову природу та сутність. Оспорюваний Закон містить розлогу Преамбулу, яка і

розкриває мету, правову природу та сутність Закону.

Так, відповідно до абзацу сьомого Преамбули метою Закону є «недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України». Оскільки Закон встановлює обмеження реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до правової позиції Конституційного Суду України необхідно з'ясувати легітимність мети, заради якої встановлюються обмеження. Так, в абзаці 3 пункту 2 підпункту 2.1. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 зазначено, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими».

Зазначаємо, що цілі для досягнення, яких приймається оспорюваний Закон чітко кореспондують позиції Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1481 (2006) від 26 січня 2006 року щодо необхідності міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів:

«12. Відтак, Асамблея суворо засуджує численні порушення прав людини, вчинені тоталітарними комуністичними режимами,

висловлює жертвам цих злочинів свої співчуття, розуміння та визнає їхні страждання.

13. Крім того, Асамблея закликає всі комуністичні та посткомуністичні партії у державах – членах Ради Європи – якщо вони ще не зробили цього – дати нову оцінку історії комунізму та своєму власному минулому, чітко відмежуватись від злочинів тоталітарних комуністичних режимів та однозначно їх засудити.»[2]

Резолюція Європейського Парламенту щодо європейської свідомості та тоталітаризму в пункті 7, рішуче і однозначно засуджує всі злочини проти людства та масові порушення прав людини, вчинені всіма тоталітарними та авторитарними режимами.[3]

Відповідно, мета Закону є легітимною та відповідає Конституції України.

Суб'єкт права на конституційне подання для підтвердження аргументації щодо неконституційності цілей оспорюваного Закону посилаються на Спільний проміжний Висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»[4], у пункті 88 якого зазначено, що Закон можна вважати таким, що служить законній меті відвернення заворушень чи злочинів, інтересам національної безпеки, територіальної цілісності та захисту громадської безпеки, а також захисту прав і свобод інших осіб. Висновок містить рекомендації щодо покращення формулювань Закону, які визначають його ціль, але це ніяким чином не може вважатися аргументацією щодо його неконституційності повністю.

Сутність закону нерозривно пов'язана з явищем (явищами), які є предметом регулювання Закону. Предметом оспорюваного Закону є комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими. На сьогодні загально визнаним є антилюдська сутність зазначених режимів, визнання таких режимів несумісними з основоположними правами і свободами людини і громадянина. Водночас відповідно до статей 1, 3 Конституції Україна є суверенна і незалежна, демократична,

соціальна, правова держава; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Підсумовуючи вищезазначене необхідно констатувати, що окремі положення Закону (пункти 2, 4 частини першої статті 1, частини другої, третьої та п'ятої статті 3, пункт 1 частини другої статті 7) не встановлюють ціль Закону, а також його правову природу та сутність. При цьому мета обмежень передбачених у Законі є легітимною, а сутність Закону є повністю конституційною та реалізує положення статті 1 та 3 Конституції України. Підстав для визнання Закону неконституційним повністю не має.

Щодо питання про конституційність окремих положень Закону

На думку суб'єкта права на подання, всі заборони і обмеження прав і свобод людини, встановлені Законом, суперечать частині першій статті 15 та статті 36 Конституції України (абзац 4 сторінки 3 конституційного подання) через встановлене у пункті 2 частини першої статті 1 Закону визначення терміну «пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного тоталітарних режимів». Так, «пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів – публічне заперечення, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років в Україні, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, поширення інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру, публічне використання продукції, що містить символіку комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів».

Відповідно до статті 15 Конституції України, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

Статтею 36 Конституції України встановлено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних,

економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Слід зазначити, що визначення терміну «пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів» відповідає легітимній меті Закону (частина сьома Преамбули Закону), в частині недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України.

Встановлення, із законною метою, окремих обмежень для індивідів для реалізації суспільного інтересу є законним, конституційним та обґрунтованим. Відповідно до статті 23 Конституції України, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Публічне заперечення, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років в Україні, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, поширення інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру таких режимів, публічне використання продукції, що містить символіку комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів є формою реалізації права особи, яке порушує права і свободи інших людей. Заборона реалізації такого права, зважаючи на його законну мету, необхідна для демократичного суспільства та таке закріплення на законодавчому рівні відповідає положенням статті 23 Конституції України.

Відповідно, держава, встановлюючи дані законодавчі обмеження, виконує свій головний обов'язок щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Водночас, положення цього Закону не забороняють створення, діяльність політичних партій та громадських організацій, які в основі своєї діяльності мають соціалістичну, комуністичну, націоналістичну ідеології. Під заборону підпадають, встановлені Законом форми поширення інформації, які спрямовані на виправдання, заперечення злочинності комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

Відповідно, дані положення, вважаємо, не суперечать частині першій статті 15 та статті 36 Конституції України.

Саме тому, думка суб'єкта права на подання, що «є очевидним, що законодавець, даючи визначення поняттю пропаганди комуністичного тоталітарного режиму, пов'язав його з діяльністю комуністичної партії не лише протягом 1917-1991 років, але й з подальшою її діяльністю» (абзац 3 сторінки конституційного подання), є, по-перше, абсолютно неаргументованою, а, по-друге, хибною. Це додатково підтверджується Рішенням Конституційного Суду від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року), за яким «Конституційний Суд України вважає, що Комуністична партія України, яка була зареєстрована 22 липня 1991 року саме як об'єднання громадян, не є правонаступником КПРС і Компартії України у складі КПРС», з огляду на аргументацію викладену в даному рішенні.

Пункт 4 частини першої статті 1 Закону встановлює визначення терміну «символіка комуністичного, націонал-соціалістичного

(нацистського) тоталітарних режимів», використання якої забороняється на території України.

До неї, поза іншим, віднесено:

– гімни СРСР, УРСР, інших союзних або автономних радянських республік чи їх фрагменти;

- прапори, символи, зображення або інша атрибутика, в яких відтворюється поєднання серпа та молота, серпа, молота та п'ятикутної зірки, плуга (рала), молота та п'ятикутної зірки;

- символіку комуністичної партії або її елементи.

Слід визнати, що використані в пункті 4 частини першої статті 1 Закону терміни «фрагменти», «інша атрибутика», «елементи» є занадто широкими та не відповідають критерію юридичної визначеності, як елементу принципу верховенства права, а, отже, суперечать статті 8 Конституції України. Вказані положення потребують законодавчого уточнення з метою дотримання принципу юридичної визначеності як складової верховенства права. Але водночас їх суперечливість статті 8 Конституції України, не може бути підставою для визнання Закону неконституційним повністю.

Відповідно до частини другої статті 3 Закону пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки юридичною особою, політичною партією, іншим об'єднанням громадян, друкованим засобом масової інформації та/або використання у назві символіки комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів є підставою для відмови в реєстрації та/або припинення діяльності юридичної особи, політичної партії, іншого об'єднання громадян, підставою для відмови в реєстрації та/або припинення випуску друкованого засобу масової інформації. Відповідно до положень частини першої статті 36 Конституції України право на свободу об'єднань у політичні партії, громадські організації може бути обмежено в законі для захисту прав і свобод інших людей. Відповідно до Преамбули Закону, «дбаючи про забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прагнучи розвивати і

зміцнювати незалежну, демократичну, правову державу, керуючись статтею 11 Конституції України, яка зобов'язує державу сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, з метою недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості, усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України».

Отже положення частини другої статті 3 Закону є такими, що відповідають Конституції України.

Частиною третьою статті 3 Закону встановлюється, що «у разі невиконання юридичними особами, політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, друкованими засобами масової інформації вимог цього Закону, їх діяльність/випуск підлягає припиненню в судовому порядку за позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державної реєстрації юридичних осіб, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, або іншого уповноваженого органу державної влади». Відповідно до статті 37 Конституції України, утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії, яких спрямовані на порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підірив її безпеки, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Відповідно до частини сьомої Преамбули Закону, вимоги цього Закону мають на меті недопущення повторення злочинів комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновлення історичної та соціальної справедливості,

усунення загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про політичні партії», політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України.

Отже положення частини третьої статті 3 Закону є такими, що відповідають Конституції України та кореспондується з положеннями статті 21 Закону України «Про політичні партії».

Згідно з частинами четвертою та п'ятою статті 3 Закону, рішення про невідповідність діяльності, найменування та/або символіки юридичної особи, політичної партії, іншого об'єднання громадян вимогам цього Закону, прийняте центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державної реєстрації юридичних осіб, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, є підставою для відмови в участі політичної партії, обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом політичної партії, щодо яких прийнято таке рішення, у виборчому процесі. Таким чином, положення вказаної статті дозволяють органу виконавчої влади в позасудовому порядку виключати політичні партії із виборчого процесу. Відповідно до статті 37 Конституції України заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку. Зокрема, у пункті 230 Керівних принципів щодо заборони та розпуску політичних партій[5] зазначено, що «будь-яке втручання державних органів у діяльність політичних партій дає їм привід оскаржити в судовому порядку правомірність рішень або ж дій таких органів і бути заслуханими у відкритому судовому засіданні

неупередженим судом. Ця можливість винятково важлива, коли йдеться про заборону чи розпуск політичної партії, оскільки в такому серйозному питанні остаточне рішення має бути за судовою інстанцією. В усіх випадках, коли розглядається можливість заборони чи розпуску, справу завжди має бути попередньо розглянуто у відповідному суді».

Отже положення частин четвертої та п'ятої статті 3 Закону в частині надання повноважень органу виконавчої влади в позасудовому порядку виключати політичні партії із виборчого процесу суперечать статтям 37 та 62 Конституції України.

Пунктом 1 частини другої статті 7 Закону, вносяться зміни до Кримінального кодексу України, яким встановлюється кримінальна відповідальність за виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у тому числі у вигляді сувенірної продукції, публічне виконання гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагментів на всій території України, крім випадків, передбачених частинами другою і третьою статті 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки».

За вчинення вказаного злочину встановлюються санкції в розмірі обмеження волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією майна або без такої, або позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років з конфіскацією майна або без такої (у випадку вчинення таких дій особою, яка є представником влади, або вчинення повторно, або організованою групою, або з використанням засобів масової інформації).

У той же час у пункті 48 Спільного проміжного Висновку Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПІЛ зазначено, що «у випадку кримінально-правових санкцій, недостатня конкретність, тобто брак чіткості та точності у формулюваннях, може призвести до порушення принципу *nullum crimen sine lege*, закріпленого

у Статті 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно до цього принципу, «нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом» (Стаття 7 Європейської конвенції). Цей принцип є абсолютним і не підпадає під жодне обмеження чи відступ».

Враховуючи невідповідність принципу юридичної визначеності положень пункту 4 частини першої статті 1 Закону, що встановлюють термін «символіка комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів» є сумніви щодо відповідності зазначених нових положень Кримінального кодексу України принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Водночас, звертаємо увагу, що з метою урахування рекомендацій, що містяться у Спільному проміжному Висновку Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», ухваленого Венеціанською комісією на 105-му пленарному засіданні (18-19 грудня 2015 року), у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері засудження тоталітарних режимів щодо приведення їх у відповідність до вимог статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» № 4701 від 20 травня 2016 року, що стосується піднятих в конституційному поданні питань щодо неконституційності окремих положень Закону.

### Висновки:

Підсумовуючи вищезазначене необхідно констатувати, що окремі положення Закону (пункти 2, 4 частини першої статті 1, частини другої, третьої та п'ятої статті 3, пункт 1 частини другої статті 7) не встановлюють ціль Закону, а також його правову природу та сутність. При цьому мета обмежень, передбачених у Законі

є легітимною, а сутність Закону є повністю конституційною та реалізує положення статті 1 та 3 Конституції України. Підстав для визнання Закону неконституційним повністю не має.

Положення пункту 2 частини першої статті 1, частини другої та третьої статті 3 Закону відповідають Конституції України.

Є сумніви щодо конституційності положень пункту 4 частини першої статті 1, частини четвертої та п'ятої статті 3, пункту 1 частини другої статті 7 Закону в аспекті дотримання принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України) та статей 37 та 62 Конституції України.

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 10 вересня 2009 року N 20-рп/2009.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 11 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України“ від 24 листопада 2009 року № 29-рп/2009.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України“ та Регламенту



Верховної Ради України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим «Про обчислення часу» та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про введення в дію Нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим «Про обчислення часу» від 25 березня 1998 року № 4-рп/98.

[2] Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1481 (2006) від 26 січня 2006 року щодо необхідності міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів // Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17403&lang=en>,

[3] Резолюція Європейського Парламенту щодо європейської свідомості та тоталітаризму (2 квітня 2009 року) // Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0213+0+DOC+XML+V0/EN>

[4] Спільний проміжний Висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» Ухвалено Венеціанською комісією на 105-му пленарному засіданні (18-19 грудня 2015 року) // Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/216291?download=true>

[5] CDL-INF(2000)001, Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій. Звіт, ухвалений Венеціанською комісією на її 35 пленарному засіданні // Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e) (**ЦППР** (<http://pravo.org.ua/ua/news/20872463-visnovok-tsentru-politiko-pravovih-reform-schodovidpovidnosti-konstitutsiyi-ukrayini-zakonu-ukrayini-pro-zasudgeennya-komunistichnogo-ta-natsional-sotsialistichnogo-natsistskogo-totalitarnih-regeimiv-v-ukrayini-ta-zaboronu-propagandi-yihnoyi-simvoliki-vi>). – 2017. – 25.11).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Італія

В прибережному регіоні Лігурія, який знаходиться на північному заході Італії, хочуть провести референдум про розширення автономії.

Відповідну ініціативу закликав розглянути лідер партійної групи «Ліга півночі» в Лігурії Алессандро Піана, повідомляє італійське видання San Remo News.

«Сьогодні я попросив голови президії регіональної ради внести до порядку денного наступної сесії пропозицію нашої резолюції про проведення консультативного референдуму про надання Лігурії додаткових форм і спеціальних умов автономії», – сказав він.

Політик висловив надію на проведення такого референдуму в найкоротші терміни.

Нагадаємо, що 22 жовтня в Італії жителі північних регіонів Ломбардія і Венето висловилися за розширення регіональної автономії. І хоча референдуми пройшли легально, їх результати не обов'язкові для виконання урядом країни.

Згідно з попередніми результатами, за розширення автономії проголосували більше 90% учасників плебісциту в Ломбардії та Венето. В Ломбардії явка склала близько 40 %, у Венето – близько 60 % (**Дзеркало тижня** ([https://dt.ua/WORLD/v-italiyi-schedin-region-hoche-provesti-referendum-pro-rozshirennya-avtonomiyi-259116\\_.html](https://dt.ua/WORLD/v-italiyi-schedin-region-hoche-provesti-referendum-pro-rozshirennya-avtonomiyi-259116_.html)). – 2017. – 3.11).

## Франція

Власти Франции достигли политического соглашения по референдуму о самоопределении Новой Каледонии, сообщает телеканал BFM TV.

«Этим вечером мы пришли к политическому соглашению, и, что не менее важно, у нас появилось доверие. Но так же важно, что остается еще много работы», – сказал премьер-министр Франции Эдуар Филипп.

Проведение референдума запланировано на 2018 год.

Проведение референдума о независимости предусматривалось подписанным в 1998 году соглашением о последовательной

деколонизации архипелага в Тихом океане, который имеет статус заморской территории Франции.

Новая Каледония – особое административно-территориальное образование Франции, расположенное на одноименном острове в юго-западной части Тихого океана. Его население составляет 245 тысяч человек, преимущественно меланезийцы и французы, столица – город Нумеа (*Кореспондент (https://korrespondent.net/world/3902826-frantsyia-odobryla-referendum-o-nezavysymosty-novoi-kaledonyy). – 2017. – 3.11).*

## Естонія

В Эстонии завершается работа над поправками к Конституции. Как сообщает портал Sputnik, группа юристов, вероятнее всего, не будет вносить изменения в статью 122, которая содержит территориальные претензии к России.

Конституция Эстония 1992 года содержит ссылки на Тартуский мирный договор. Это отражено в статье 122 основного закона, согласно которой «сухопутная граница Эстонии установлена Тартуским мирным договором от 2 февраля 1920 года и другими межгосударственными договорами о границах... Для ратификации договоров, по которым изменяются государственные границы Эстонии, требуется большинство в две трети голосов состава Рийгикогу».

«Граница между большевистской Россией и Эстонией по условиям мирного договора 1920 года... прошла по линии окопов... С формальной точки зрения Эстония и поныне

претендует на часть земель, де-факто принадлежащих сейчас России (в том числе Печоры и Ивангород)», – сообщает издание.

На сегодняшний день линию границы принято указывать в соответствии с демаркацией времен Российской империи, что было установлено позднее. Однако договор о государственной границе между Эстонией и Россией до сих пор не ратифицирован. Таллин обвиняет в затягивании процесса российский парламент. А Sputnik, со ссылкой на правоведов, отмечает, что такая ситуация означает теоретическую возможность предъявления России территориальных претензий.

По информации компании ERR, совет экспертов подготовил уже 12 предложений о внесении поправок. Статья 122 не упоминается (*RuBaltic (https://www.rubaltic.ru/news/16112017-sputnik-v-novoy-konstitutsii-estonii-mogut-ostavit-territorialnye-pretenzii-k-rossii). – 2017. – 16.11).*

## Грузія

После вступления в силу новой конституции Грузии в апреле 2018 года, жители страны смогут получать гражданство других стран, не теряя автоматически грузинского,

как это предусматривалось предыдущей редакцией основного закона. Об этом заявил журналистам председатель парламента Ираклий Кобахидзе.

«Мы внесли в новую редакцию конституции сравнительно либеральные нормы. Приобретение другого гражданства не будет означать автоматической отмены гражданства Грузии. Это важно для наших сограждан и диаспоры за рубежом. Это очень важно для

наших сограждан, которые боятся, что их лишат гражданства Грузии», – сказал Кобахидзе в эфире Первого канала Общественного вещателя Грузии (*Eadaily* (<https://eadaily.com/ru/news/2017/11/10/konstituciya-gruzii-pozvolit-imet-dvoynoe-grazhdanstvo>)). – 2017. – 10.11).

## Ірак

Верховний федеральний суд Іраку, 20 листопада, виніс остаточний вердикт у зв'язку з проведенням 25 вересня в курдистанському регіоні країни референдумом про незалежність. Вища судова інстанція Іраку ухвалила проведення плебісцит «неконституційним» і скасувала «всі юридичні наслідки і результати, пов'язані з його підсумками, повідомляє Agence France-Presse.

«Сьогоднішній вердикт іракського суду – остання крапка в політико-правовій кризі між центральним урядом і владою автономного регіону навколо підсумків референдуму 25 вересня», – зазначає AFP.

Верховний федеральний суд Іраку 6 листопада ухвалив незаконним одностороннє

відділення від країни будь-якого її регіону, включаючи курдистанську автономію. Рішення вищої федеральної судової інстанції було прийнято за підсумками розгляду запиту центрального уряду про правомірність сецесії регіонів у складі єдиного Іраку. Суд підтвердив, що в Основному законі Іраку немає положень, які допускають одностороннє відділення будь-якого регіону. Раніше іракський уряд просив федеральний суд дати правову оцінку діям влади курдистанського регіону на півночі країни і покласти кінець «помилковим тлумаченням норм Конституції Іраку (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/WORLD/referendum-pro-nezalezhnist-irakskogo-kurdistanu-nezakonnirishennya-sudu-260750\\_.html](https://dt.ua/WORLD/referendum-pro-nezalezhnist-irakskogo-kurdistanu-nezakonnirishennya-sudu-260750_.html))). – 2017. – 20.11).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 11 (43) 2017**

**(25 жовтня - 25 листопада)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактор  
Л. Сісіна

Комп'ютерна верстка:  
А. Бергеліська

Підп. до друку 28.11.2017.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,3.  
Наклад 6 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.